UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Luiz Carlos de Almeida Batista Pustiglione

AS FUNDAÇÕES DE APOIO DA UFSC E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA:
passado, presente e...o que será o futuro?

Florianópolis
2026

Luiz Carlos de Almeida Batista Pustiglione

AS FUNDAÇÕES DE APOIO DA UFSC E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA:

passado, presente e...o que será o futuro?

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador(a): Prof. Lucidio Bianchetti, Dr.

Florianópolis

2026

Pustiglione, Luiz Carlos de Almeida Batista

AS FUNDAÇÕES DE APOIO DA UFSC E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: : passado, presente e...o que será o futuro? / Luiz Carlos de Almeida Batista Pustiglione ; orientador, Lucídio Bianchetti, 2026.

292 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. Educação. 2. Universidade. 3. Fundações de Apoio. 4. Heteronomia. 5. Autonomia Universitária. I. Bianchetti, Lucídio. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

Luiz Carlos de Almeida Batista Pustiglione

AS FUNDAÇÕES DE APOIO DA UFSC E A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA:
passado, presente e...o que será o futuro?

O presente trabalho em nível de Doutorado foi avaliado e aprovado, em 24 de novembro de 2025, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Lucidio Bianchetti, Dr. - Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dilvo Ilvo Ristoff, Dr. - Examinador
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Luciana Pedrosa Marcassa, Dra. - Examinadora
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

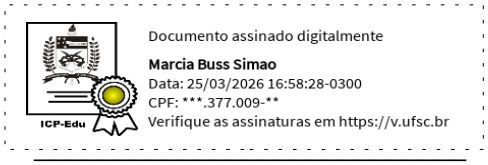
Simone Maria Silva, Dra. - Examinadora
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Valdemar Sguissardi, Dr. – Examinador
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

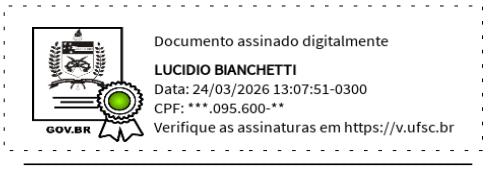
Lara Carlette Thiengo, Dra. – Examinadora Suplente
Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)

Kauê Tortato Alves, Dr. – Examinador Suplente
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Doutor em Educação.



Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Prof. Lucidio Bianchetti, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2026.

Dedico aos nossos ancestrais e antepassados que nos permitiram chegar até aqui, à classe trabalhadora brasileira que sustenta a educação pública, à Larissa e a meus filhos que me acompanharam nessa longa jornada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente à vida por ter permitido que eu entendesse que nunca foi sorte (nem azar), sempre foi caminho.

Dentre aqueles que estiveram comigo nessa tortuosa caminhada que foi esse doutorado, eu não poderia deixar de começar os agradecimentos pelo meu orientador. Paciente, zeloso, atencioso e extremamente competente, sempre compreendeu as dificuldades que passei nesses seis anos de convivência e, com certeza, é o maior responsável pela minha não desistência do curso nos momentos mais tensos. Sou sincera e profundamente grato, Lucidio. Nos encontramos na hora e no lugar corretos. Obrigado por tudo e por tanto.

Nos seis anos dessa caminhada, que começou em 2019, entre aulas, greve, nascimento de filho, pandemia, trancamentos de matrícula, mudança de trabalho (e de Estado) e retorno para a conclusão, foram muitas as pessoas que contribuíram de alguma forma, e não tenho a pretensão de conseguir listar todas elas individualmente.

Então, de forma coletiva, agradeço às pessoas que cursaram as disciplinas, ainda lá em 2019, no PPGE, ao coletivo de estudantes do PPGE e a todo/as os/as demais que naquele ano impediram o avanço do *Future-se* (que inevitavelmente teve que ser abordado nessa tese) com uma bonita greve estudantil na UFSC. Um abraço especial para a galera que me convenceu, depois de mais de 15 anos, a voltar a participar de uma entidade estudantil. Considero demais aquela galera da APG.

Os/as colegas de grupo de pesquisa, o TRACES, também são pessoas incríveis com as quais gostaria de ter convivido muito mais e participado de forma mais efetiva dos seus processos de pesquisa. Sempre que foi a minha vez de receber essa orientação coletiva, saí com excelentes contribuições e com um pouco de sensação de ingratidão por não ter conseguido manter a reciprocidade em todos os momentos.

Dos amigos que fiz e que ficam, agradeço demais ao Dr. Bill e ao Mestre Dudu, por serem essas pessoas capazes de contribuir intelectualmente, politicamente, pessoalmente e até psicologicamente para a caminhada dos amigos. Compartilhamos algumas histórias nesses anos, as quais já fazem parte das grandes memórias da vida.

Por fim, mas, mais importante, não posso deixar de agradecer a minha família. À parte da família que está geograficamente distante, agradeço pelos momentos recentes juntos em todas as escapadas que conseguimos dar até São Paulo. Aos meus filhos e à minha companheira de vida, agradeço por todo acerto e erro que pudemos compartilhar. Só cheguei até esse

momento porque caminhamos juntos, até mesmo quando não parecia, e seguiremos superando cada obstáculo que ainda possa surgir.

Apesar do mundo gritar em sentido oposto e minha mente ecoar a necessidade de produzir, cada momento que deixei de fazê-lo, no sentido de concluir essa pesquisa, por terem o Antonio ou o Ricardo acordado muito cedo, não foi perdido, foi ganho. Mesmo que no dia eu não soubesse disso com nitidez e tenha ficado bravo porque a Larissa não acordou, eu aproveitei e pretendo continuar assim, só que cada vez mais de forma consciente. Obrigado por me atrapalharem e ajudarem tanto. Amo vocês!

RESUMO

A questão da Autonomia Universitária (AU) é fundante e perene na história da Universidade como instituição. Ao longo de quase um milênio, foram muitas as formas de pensar, praticar ou exercer essa autonomia, assim como foram diversas as iniciativas de interferência ou tutela. A Universidade brasileira não é diferente, ainda que seja muito mais jovem. Desde as primeiras experiências universitárias é possível depreender a dificuldade em evitar uma existência heteronômica e eivada de contradições. Na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio de um estudo de caso, procuramos confirmar essa hipótese de não exercício da autonomia e verificar como e o quanto as relações com as quatro Fundações de Apoio (FA's) credenciadas aí interferem. A partir de uma consistente revisão bibliográfica e da formação de uma base documental sobre a qual nos debruçamos, pudemos aferir uma série de elementos que compõem essa realidade que já foi alvo de grandes disputas políticas, mas que, após intensas batalhas políticas e após a busca pela cooptação da crítica, hoje parece ter assimilado as FA's. O material analisado nos revela que foram envidados muitos esforços para que isso acontecesse e que houve uma combinação de fatores que, desde fora da UFSC, auxiliaram nesse processo, mas que, ao mesmo tempo, havia também um movimento contínuo de estreitamento dessas relações por parte de movimentos internos, feitos pela própria universidade, pelas fundações e/ou pelo grupo hegemônico politicamente (muitas vezes representados pelas mesmas pessoas). Foram muitos os momentos críticos dessas relações, mas, mesmo nos mais difíceis, nunca sequer cogitou-se rompê-las. Apesar de avançado, o projeto de heteronomia e privatização pretendido pelas classes hegemônicas e que pode enterrar o projeto de universidade pretendida pelos movimentos sociais e mesmo a universidade como a conhecemos atualmente, não está completo. Projetos como o Future-se ou a proposta para uma nova resolução da UFSC sobre as FA's (abordados nessa tese) demonstram a necessidade objetiva de compreendermos melhor essas entidades e o processo de "naturalização" pelo qual elas passaram, a fim de procurar um caminho possível na direção de mais autonomia que, ao que tudo indica, é o caminho contrário daquele que está posto para o momento histórico em que escrevemos. Ainda que o pessimismo da razão possa ser um guia para direcionar os nossos olhares, quando miramos o futuro, cabe-nos, no presente, direcionar nossa vontade ao otimismo e pensar como superar o passado naqueles aspectos em que o conceito de universidade como *universitas* não se realizou.

Palavras-chave: Universidade; Fundações de Apoio; Heteronomia, Autonomia Universitária.

ABSTRACT

The issue of University Autonomy (UA) is fundamental and perennial in the history of the University as an institution. Throughout almost a millennium, there have been many ways of thinking about, practicing, or exercising this autonomy, as well as diverse initiatives of interference or tutelage. The Brazilian University is no different, even though it is much younger. From the earliest university experiences, it is possible to discern the difficulty in avoiding a heteronomous existence riddled with contradictions. At the Federal University of Santa Catarina (UFSC), through a case study, we sought to confirm this hypothesis of the non-exercise of autonomy and to verify how and to what extent the relationships with the four accredited Support Foundations (SFs) interfere there. Based on a consistent bibliographic review and the formation of a documentary base on which we focused, we were able to ascertain a series of elements that compose this reality, which has already been the target of great political disputes, but which, after intense political battles and after the attempt to co-opt criticism, today seems to have assimilated the SFs. The analyzed material reveals that many efforts were made to make this happen and that a combination of factors from outside UFSC (Federal University of Santa Catarina) aided this process. However, at the same time, there was also a continuous movement to strengthen these relationships by internal movements, carried out by the university itself, by foundations, and/or by the politically hegemonic group (often represented by the same people). There were many critical moments in these relationships, but even in the most difficult ones, breaking them was never even considered. Despite its progress, the project of heteronomy and privatization intended by the hegemonic classes, which could bury the university project envisioned by social movements and even the university as we know it today, is not yet complete. Projects such as Future-se or the proposal for a new UFSC resolution on the Support Foundations (discussed in this thesis) demonstrate the objective need to better understand these entities and the process of "naturalization" they have undergone, in order to seek a possible path towards greater autonomy, which, it seems, is the opposite of the path currently in place for the historical moment in which we are writing. Even though the pessimism of reason can guide our gaze when we look to the future, it is up to us, in the present, to direct our will towards optimism and consider how to overcome the past in those aspects where the concept of the university as universitas has not been realized.

Keywords: University; Support Foundations; Heteronomy, University Autonomy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gráfico demonstrativo do aumento do número de matrículas em IES privadas.....62
Figura 2 – Composição orçamentária da FIA-USP entre 1994 - 1999.....110
Figura 3 – Captação de verba por Departamento (FEESC 2017).....193
Figura 4 – Captação de verba por Departamento (FEESC 2023).....193
Figura 5 – Gráfico sobre fontes de recursos captados pela FAPEU (2002-2013.....205
Figura 6 – Ouroboros.....270

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Menções às FA’s em atas do CUn (2008 - 2023).....131
Quadro 2 – Legislação mencionada na Resolução CUn 13/2011.....155
Quadro 3 – Gestores de primeiro escalão da UFSC e participação nas FA’s.....246

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores (total e média) das bolsas pagas entre 2008 e 2023 pela FUNJAB.....179
Tabela 2 – Valores destinados ao pagamentos por serviços e para fornecedores da FUNJAB (2008 - 2023).....180

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACAFE Associação Catarinense das Fundações Educacionais

ADUSP Associação dos Docentes da USP

ANDES Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior

ANDIFES Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

APG Associação dos Pós-graduandos

APH Aparelho Privado de Hegemonia

APUFSC Sindicato dos Professores das Universidades Federais de Santa Catarina

AU Autonomia Universitária

BM Banco Mundial

CAEd Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação

CAPES Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CC Conselho de Curadores da UFSC

CED Centro de Ciências da Educação

CERTI Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras

CF-88 Constituição Federal de 1988

CFH Centro de Filosofia e Ciências Humanas

CLT Consolidação das Leis do Trabalho

CNE Conselho Nacional de Educação

CNPJ Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CNPq Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONAD Conselho Nacional de Associações Docentes

CONFIES Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica

COOPETEC Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos

CSE Centro Socioeconômico

CT&I Ciência, Tecnologia e Inovação

CUn Conselho Universitário

EaD Educação a distância

EC Emenda Constitucional

EJA Educação de Jovens e Adultos

EUA Estados Unidos da América

FA Fundação de Apoio

FADEPE Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão

FAPESP Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FAPEU Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária

FASFIL Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos

FEBEM Fundação Estadual para o Bem Estar do Menor

FEESC Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina

FEPESE Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos

FGV Fundação Getúlio Vargas

FHC Fernando Henrique Cardoso

FIA Fundação Instituto de Administração

FIES Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FINATEC Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos

FMI Fundo Monetário Internacional

FOC Fiscalização de Orientação Centralizada

FUJB Fundação Universitária José Bonifácio

FUNAI Fundação Nacional do Índio

FUNCEP Fundação Centro de Formação do Servidor Público

FUNDEB Fundo para o Desenvolvimento da Educação Básica

FUNJAB Fundação José Arthur Boiteux

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICT Institutos de Ciência e Tecnologia

IES Instituição de Educação Superior

IFES Instituição Federal de Educação Superior

IF Instituto Federal

JU Jornal Universitário

LDB Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE Ministério da Administração e Reforma do Estado

ME Movimento Estudantil

MEC Ministério da Educação

MCTI Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MPSC Ministério Público de Santa Catarina

ONG Organização não governamental

OMC Organização Mundial de Comércio

OS Organização Social

OSCIP Organização Social de Interesse Público

PEC Projeto de Emenda Constitucional

PNE Plano Nacional de Educação

PNPG Plano Nacional de Pós-graduação

PROUNI Programa Universidade para Todos

PSDB Partido da Social Democracia Brasileira

PT Partido dos Trabalhadores

PUC Pontifícia Universidade Católica

REUNI Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SBPC Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SINTUFSC Sindicato de Trabalhadores em Educação da UFSC

SUS Sistema Único de Saúde

TCU Tribunal de Contas da União

UAB Universidade Aberta do Brasil

UDESC Universidade do Estado de Santa Catarina

UDF Universidade do Distrito Federal

UFAM Universidade Federal do Amazonas

UFJF Universidade Federal de Juiz de Fora

UFPR Universidade Federal do Paraná

UFRJ Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSC Universidade Federal de Santa Catarina

UFSCar Universidade Federal de Sâo Carlos

UnB Universidade de Brasília

USAID *United States Agency for International Development*

USP Universidade de São Paulo

Sumário

1 INTRODUÇÃO..... 19
2 UNIVERSIDADE, UNIVERSIDADES..... 26
2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO INTERNACIONAL..... 27
2.1.1 *Universitas semper reformanda*..... 31
2.2 CONCEITO FUNDADOR E HISTÓRIA DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS. 39
2.3 AS REFORMAS UNIVERSITÁRIAS E AS UNIVERSIDADES REFERÊNCIA NO BRASIL..... 44
2.4 O ARCABOUÇO LEGAL ATÉ OS DIAS DE HOJE..... 57
3 FUNDAÇÕES E EDUCAÇÃO NO BRASIL..... 66
3.1 O QUE É, AFINAL, UMA FUNDAÇÃO?..... 67
3.2 SURGIMENTO E PROLIFERAÇÃO DE FUNDAÇÕES NO BRASIL..... 76
3.3 DIFERENTES CONCEITOS POR TRÁS DE DIFERENTES TIPOS DE FUNDAÇÕES..... 81
3.3.1 Fundações privadas..... 83
3.3.2 Fundações públicas..... 84
3.3.3 Fundações públicas de caráter privado..... 86
3.4 AS FUNDAÇÕES E AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS..... 90
3.5 AS FUNDAÇÕES DE APOIO..... 97
3.5.1 Surgimento..... 99
3.5.2 Consolidação..... 103
3.5.3 Controvérsias, escândalos e reveses..... 108
3.5.4 Aprofundamento de um modelo..... 112
3.6 O ARCABOUÇO LEGAL ATÉ OS DIAS ATUAIS..... 117
4 A UFSC: LAR DE FUNDAÇÕES!..... 121
4.1 AS FUNDAÇÕES NA ESTRUTURA DA UFSC..... 123
4.1.1 As Fundações segundo a legislação e normas da UFSC..... 125
4.2 OS ÓRGÃOS COLEGIADOS: CONSELHO UNIVERSITÁRIO (CUN) E CONSELHO DE CURADORES (CC)..... 128
4.2.1 O que é e quais são as atribuições do Conselho de Curadores da UFSC?…128
4.2.2 O que emana do Conselho Universitário (CUn)?..... 130
4.3 OUTROS DOCUMENTOS DA UFSC..... 132
4.3.1 As AUDIN's..... 133
4.3.1.1 O primeiro relatório..... 134
4.3.1.2 O segundo relatório..... 137
4.3.1.3 O terceiro relatório..... 138
4.3.1.4 O quarto relatório (último dessa série)..... 138
4.3.2 Os Relatórios de Gestão da universidade..... 140
4.4 AS CRISES, CRÍTICAS E OS ELOGIOS ÀS FUNDAÇÕES NO ÂMBITO DA UFSC 143
4.5 PASSADO, PRESENTE E FUTURE-SE: AS RESOLUÇÕES DA UFSC SOBRE FUNDAÇÕES DE APOIO..... 153
4.5.1 A resolução 13/2011 (ainda vigente)..... 154
4.5.2 Um novo *Future-se* sendo desenhado ou do Poder das FA's..... 158
5 AS FUNDAÇÕES DE APOIO DA/NA UFSC..... 163
5.1 FUNDAÇÃO JOSÉ ARTHUR BOITEUX (FUNJAB)..... 164
5.1.1 O que revelam os documentos?..... 167
5.1.2 Breves considerações semifinais..... 177

5.2 FUNDAÇÃO STEMMER PARA PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO (FEESC)....181
5.2.1 O que revelam os documentos?....184
5.2.2 Breves considerações semifinais....195
5.3 FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA (FAPEU)....196
5.3.1 O que os dados revelam....199
5.3.2 Breves considerações semifinais....208
5.4 FUNDAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOECONÔMICOS (FEPESE)....209
5.4.1 O que revelam os documentos....211
5.4.2 Breves considerações semifinais....224
5.5 O CONJUNTO DA OBRA....225
CAPÍTULO 6 – DA AUTONOMIA E SUAS "NUANÇAS"....228
6.1 AUTONOMIA E HISTÓRIA....231
6.2 AS DIFERENTES FORMAS DE TUTELA A UNIVERSIDADES....2376.3 A INVERSÃO DOS PAPÉIS ENTRE UNIVERSIDADE E FA'S E A PORTA GIRATÓRIA REITORIA-FA'S....240
6.3.2 A criatura e os criadores ou como as fundações podem querer/tentar substituir as universidades....249
6.4 O ESPÍRITO DO TEMPO E O CORPORATIVISMO CIENTÍFICO-UNIVERSITÁRIO....255
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS....259
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS....271
APÊNDICE……...…….……290

1 INTRODUÇÃO

> O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da *pseudoconcreticidade* (Kosik, 2024, p. 13).

Quando esta pesquisa ainda era uma ideia de projeto, havia um elemento que parecia permear todas as questões que foram elaboradas ao longo deste processo de formulação: o princípio da Autonomia Universitária (AU), mediado pelas diversas relações que as universidades sustentam com outras instituições, entidades e/ou com o próprio Estado – atualmente e ao longo da história. Esse elemento central e que nos parece ser fundante desde as primeiras experiências universitárias no mundo, continua sendo alvo de debate até os dias atuais, apesar de muitas mudanças econômicas, políticas, sociais e de diversas outras ordens terem ocorrido nesse quase um milênio[1]. O termo escolhido, inclusive, é debate, pois, há justificadas dúvidas e muitos questionamentos a respeito de que tenha ocorrido o exercício de autonomia em algum lugar ou momento da história destas instituições ao redor do mundo.

Entre essas relações mencionadas, há uma, em especial, que tem se consolidado e fortalecido nas últimas décadas, no Brasil, com as Fundações de Apoio (FA's). Essas entidades, que começaram a surgir a partir das décadas de 1950/1960, mas que foram incentivadas a partir dos anos da ditadura empresarial-militar (1964 – 1985) e se consolidaram em meados da década de 1990, fazem parte da vida e do cotidiano institucionais de praticamente todas as universidades e institutos federais (UF's e IF's) brasileiros.

No caso específico da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), aqui analisado – regido, no entanto, pela mesma legislação que abrange todas as demais relações entre UF's e IF's com FA's – esse relacionamento tem uma organicidade simbiótica profunda, parecendo destacá-la de outras relações interinstitucionais similares existentes. São quatro FA's na UFSC que serão apresentadas e escrutinadas através de documentos públicos: Fundação José Arthur Boiteux (FUNJAB); Fundação Stemmer para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FEESC); Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU) e; Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos (FEPESE).

[1] Mudanças que alteraram até mesmo o sentido de autonomia pretendido em diferentes períodos históricos, como veremos melhor em capítulo específico.

Ao analisarmos a produção acadêmica acerca do tema central e correlacionados, é possível encontrar alguns escritos sobre as relações entre fundações e universidades – que vão muito além das FA's que aqui são objeto central – e que até procuram abarcar a incidência destas relações sobre o exercício prático da autonomia universitária, mas que foram produzidos em um tempo em que essa organicidade mencionada ainda não tinha se confirmado e as FA's ainda pairavam como entidades com as quais uma universidade federal (UF) poderia ou não manter relações.

Também fora do campo acadêmico as FA's foram tema recorrente em textos e publicações sindicais e/ou de outros gêneros não acadêmicos que nem sempre foram escrutinados sob a ótica da cientificidade e dos preceitos da autonomia universitária. Na ampla maioria dos casos, são elaborações que, de forma excludente, procuram defendê-las e/ou criticá-las valendo-se de argumentos práticos ou pragmáticos. Como poderemos observar melhor à frente, esse é um debate eivado de contradições e nuances políticos, movido pela conjuntura nacional, local e, até mesmo, por motivações, eventualmente, pessoais/individuais.

O que o tempo e as mudanças estruturais e conjunturais ocorridas indicaram foi a diminuição consistente do ímpeto de resistência – em um primeiro momento – e do debate em si acerca do papel das FA's, especialmente no que diz respeito à literatura sindical; indicaram também um tipo de conformação – da parte dos setores mais críticos – e normalização "inevitável" das relações mantidas entre suas instituições e as FA's por parte do conjunto da comunidade acadêmica e da sociedade.

Investigar como isso ocorreu e de que maneira esses processos influenciaram (e ainda podem influenciar) o funcionamento da UFSC em diversas áreas e de diferentes formas é objetivo central nesta pesquisa.

O exercício metodológico ao qual nos propusemos, em nossa pesquisa, foi partir de uma premissa diferente da naturalização ou da inevitabilidade do fenômeno. Não pretendemos analisar as fundações como entes que surgiram e existem - ou têm que existir - *a priori* nas universidades que apoiam. Afinal, elas foram criadas e são mantidas por agentes do campo universitário. À exceção da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU), as FA's, na UFSC, surgiram por iniciativa de grupos de pessoas que compõem o corpo universitário da UFSC. Propomos, a partir dessas premissas, apresentar a realidade dessas relações entre a UFSC e suas quatro FA's credenciadas a partir de sua totalidade concreta.

Assim como Kosík (2024, p. 14-5), procuraremos compreender o fenômeno ao atingir a sua essência, apesar de compreender que ““a coisa mesma”, a estrutura da coisa, não se manifesta imediata e diretamente” e que são “necessários um esforço e um desvio para compreendê-la”. Ainda que essência e fenômeno sejam parte da mesma realidade, é a existência da ciência e da filosofia que permite que nos aproximemos da essência que “não se manifesta diretamente” como o fenômeno.

Ao procurar a “desnaturalização” do fenômeno central aqui analisado - a relação entre UFSC e FA’s - é necessário buscar a separação entre fenômeno e essência, “já que apenas através dessa separação se pode mostrar sua coerência interna”, uma vez que “sem decomposição não há conhecimento”. O próprio agir “espontâneo” humano “se baseia na decomposição do todo” quando, “para alcançar um determinado fim, o pensamento cinde a realidade única, penetra nela e a “avalia”” (Kosik, 2024, p. 17).

No entanto:

> O mundo da realidade não é uma variante secularizada do paraíso, de um estado já realizado e fora do tempo; é um processo no curso do qual a humanidade e o indivíduo *realizam* a própria verdade, operam a humanização do homem. Ao contrário do mundo da pseudoconcreticidade, o mundo da realidade é o mundo da *realização* da verdade, é o mundo em que a verdade não é dada e predestinada, não está pronta e acabada, impressa de forma imutável na consciência humana, antes é o mundo em que a verdade *devém* (Kosík, 2024, p. 21 – *destaques no original*).

Quando consideramos que partimos de um todo que é a criação das universidades e avançamos nas análises acerca das alterações nelas produzidas pelo ser humano até chegarmos nos dias atuais e nas relações entre a UFSC e quatro FA’s, não podemos imaginar uma mera linha do tempo na qual possamos datar uma série de fatos históricos que – somados – teriam nos trazido até a realidade atual. Devemos, ao contrário, imaginar um desenho em espiral em que, além dos fatos históricos, o próprio “movimento da coisa ou a coisa em movimento” é “substância” (idem, p. 28), para que possamos fluir do todo para as partes e das partes para o todo e compreender a essência neste/deste movimento.

Essas constatações iniciais são exigidas dada a necessidade de zelo para além do trato da filosofia e da história, com a apresentação da teoria e dos dados coletados para que, ao final, seja viável tecer considerações e, quiçá, chegar a algumas respostas para problemas que, como veremos, transpassam-se no tempo, já há séculos, em alguns casos. Esses mesmos problemas – ou aqueles que surgiram ou vierem a surgir a partir destes – seguirão provocando

questionamentos, defesas, contestações e debates para os quais pretendemos contribuir de alguma maneira.

Em termos documentais optamos por um recorte temporal que se inicia a partir da promulgação da Constituição de 1988 e da Lei das Fundações (8.958/1994). Já no que se refere aos documentos produzidos pelas FA's ou pela UFSC, valemo-nos de um recorte temporal mais recente e que variou de FA para FA, tendo ocorrido uma uniformização mínima a partir de 2009-2010. Os documentos, de caráter histórico aqui analisados, não foram limitados por recorte temporal, uma vez que os objetivos destas análises eram contextualizar o debate acerca do tema ao longo do tempo. Todos os documentos utilizados são públicos e constam dos endereços referenciados e/ou constantes de notas de rodapé.

Conceitos como Estado, Imperialismo, hegemonia, luta de classes, coerção, consenso, aparelhos privados de hegemonia (APH's) serão utilizados como base para que seja possível compreender como as universidades ou as chamadas fundações de apoio a estas sejam influenciadas ou influenciadoras de movimentos que decorrem de ações na superestrutura do estado capitalista, mas que se apresentam concretamente nas diferentes formas de agir, organizar e dirigir os esforços em uma ou outra direção a partir das universidades ou das fundações de apoio às universidades, ou ainda, a partir das relações orgânicas que historicamente foram estabelecidas entre ambas.

As chaves conceituais decodificadoras do conjunto desta obra estão calcadas no materialismo histórico e dialético de Karl Marx (1818-1883) e de um conjunto de autores sucedâneos deste e seguidores e/ou aperfeiçoadores de seu método de análise da história e das relações humanas. Entre estes autores, o filósofo sardo Antonio Gramsci (1891-1937) certamente se destaca ao fornecer-nos pares conceituais que nos permitem analisar as relações supramencionadas a partir de uma perspectiva diferente daquela impressa pelo senso comum universitário, bem como outros tantos conceitos que, concretamente, nos ajudam a desvelar os movimentos causais/originários abaixo da linha de visão que causam os movimentos na superfície.

Nesse percurso, outro autor de relevância a ser chamado ao debate será Pierre Bourdieu (1930-2002), que fornece interessante instrumental para uma compreensão mais refinada dos meandros acadêmicos/escolares e que – ao contrário do que parece ser parte do senso comum marxista – se coaduna, em diversos aspectos, com o referencial já citado anteriormente, em especial, com Gramsci, acerca de leituras mais contemporâneas sobre o Estado e outros

elementos. Os conceitos de campo ou de *habitus* são pertinentes para uma análise do campo acadêmico constituído pelas diferentes universidades - universo do qual a UFSC faz parte -, assim como para análises acerca do capital cultural, acadêmico, da legitimação através dos diplomas etc.

Há algumas referências utilizadas ao longo do texto que não se enquadram teoricamente no campo crítico ou mesmo materialista, o que não impede, por seu turno, de serem utilizadas com as devidas considerações decorrentes do destoamento passível de observação. Na verdade, as críticas aqui circunscritas dirigem-se mais aos setores progressistas do que àqueles que produziram algo em torno da história das fundações privadas, em especial, das brasileiras. Mesmo autores que procuraram desvelar as relações destas instituições constituintes da sociedade política e produtoras de consenso, em especial, o consenso ativo, não produziram *pari passu,* uma história crítica do processo que as levou a se tornarem o pilar do chamado terceiro setor e terem se imbricado de tal forma nessa "crosta" do Estado "ampliado".

As referências constituídas ao redor dos debates acerca do par conceitual autonomia-heteronomia universitária já voltam a se harmonizar melhor com aquelas utilizadas na abertura desta introdução e que serviram ao propósito de contextualizar histórica e conjunturalmente a universidade em suas diversas e múltiplas relações sociais, em especial, as mediadas e/ou alinhadas a partir da existência das fundações de apoio contemporaneamente.

Ao analisar a questão da autonomia universitária em seus princípios históricos e a partir de debates contemporâneos, acreditamos ter sido possível responder a algumas das questões elaboradas acerca da influência das relações entre a UFSC e suas FA's no exercício desta autonomia.

Inicialmente, havia várias questões norteadoras e, ao procurar sintetizá-las e hierarquizá-las, a principal delas foi assim expressa: Em que grau ou medida as quatro FA's na/da UFSC, a partir de suas relações com a universidade, interferem no exercício da autonomia universitária?

A hipótese era de que havia essa interferência e precisaríamos buscar maneiras de apreender como, na realidade, isso se dava, o que nos levou às seguintes perguntas secundárias:

1. Como se define quais projetos serão gerenciados pelas FA's na UFSC? Há autonomia das FA's e/ou da UFSC sobre essas decisões?

2. Todas as verbas captadas externamente à UFSC podem ser direcionadas pelo financiador e/ou pela FA? E as verbas do orçamento próprio da UFSC?
3. Quantos e quais são os ex-reitores (e pró-reitores?) da UFSC que antes e/ou depois de seu período de gestão assumiram cargos de direção de FA's na UFSC? É possível observar relação semelhante nas FA's ligadas a Centros específicos?
4. É possível correlacionar abertura de novos cursos ou vagas de graduação aos Centros mais favorecidos pelas relações com as FA's?

No percurso da pesquisa, algumas perguntas que surgiram, a partir da literatura analisada e/ou dos documentos, também nos serviram para direcionar o rumo das atenções acerca dos aspectos nelas listados. Neste sentido: O que é uma fundação? Estariam as FA's, desde o princípio, interferindo na autonomia e transformando o espaço público das IFES em "quase-mercado"? O que levou ao arrefecimento dos debates sobre a existência e a atuação das FA´s, que outrora foram bem mais acalorados? Estas foram questões que auxiliaram na pesquisa e na compreensão da temática da relação entre as Fundações e a autonomia universitária.

Na sequência explicitamos, de forma abreviada, como está estruturada a tese.

Inicialmente, no Capítulo dois, como sequência a esta Introdução, tratamos brevemente da história da instituição universidade em nível mundial, bem como das especificidades brasileiras. Um ponto importante deste capítulo é a compreensão do caráter permanentemente "reformando" dessa instituição, que já nos aponta alguns elementos significativos para o trato posterior ao debate acerca da Autonomia Universitária (AU). Por fim, procuramos tratar do arcabouço legal - histórico e atual - do ensino de nível superior no Brasil, com a intenção de compreender quais desses movimentos de reforma permanente nos trouxeram até o momento atual e o que pode nos reservar o futuro.

No capítulo três, as fundações são o assunto principal. Procuramos abordá-las de diferentes perspectivas: histórica, sociológica e legal. Mais uma vez buscamos demonstrar as especificidades brasileiras a partir de uma contextualização internacional. É aqui que propomos algumas explicações sobre a importância dessas entidades e dos porquês de sua multiplicação para podermos chegar ao caso brasileiro, em que temos dois ou três tipos jurídicos de fundação, a depender do ponto de vista escolhido, como veremos.

Para finalizar, focalizamos as personagens principais dessa pesquisa, que são as Fundações de Apoio. Procuramos encaminhar a resposta para uma pergunta que está presente ao longo do texto: As fundações de apoio poderiam assumir a administração das

universidades federais aos moldes que as frações hegemônicas da classe dominante do país parecem pretender?

Adiante, no capítulo quatro, contextualizamos a UFSC neste cenário que constituímos, em especial, a partir de suas relações com as FA's que, como veremos, estão inscritas no próprio DNA da universidade. Para dar conta dessa complexa relação, apresentamos as principais estruturas e os documentos que a organizam/norteiam, como o Conselho Universitário, o Conselho Curador e as mais diversas resoluções e outros textos normativos ou legais que são relevantes. Também encaramos a tarefa de buscar documentos públicos da UFSC que tratassem dessas relações, como os Relatórios de Gestão ou aqueles da Auditoria Interna, além de dar voz às diferentes perspectivas sobre a questão das FA's publicadas nos mais diversos tipos de documentos: acadêmicos, sindicais e da imprensa (interna e externa).

No capítulo cinco, analisamos as FA's por elas mesmas, abrangendo desde suas formas de se apresentar ao público - sites, documentos, materiais de divulgação etc. - até os dados que são obrigadas a publicar relativos às suas atividades e prestações de contas. Nas mais de duas mil páginas analisadas foram encontradas informações relevantes e que puderam ratificar ou retificar algumas hipóteses para respondermos algumas perguntas e/ou proceder com novas formulações. Buscamos separar cada uma para fins de facilitação da apresentação/didáticos, mas sem desconsiderar a íntima ligação que há entre elas, seja por questão de afinidades, seja de sobrevivência.

No capítulo seis, procuramos elaborar uma resposta quanto às principais consequências dessas relações entre a UFSC e as quatro FA's analisadas a partir de considerações a respeito do que se trata, afinal, a Autonomia Universitária: a UFSC é capaz de exercê-la?

Como veremos, as respostas não são simples, nem tampouco definitivas, afinal, estamos tratando de

> vias interrompidas, de possibilidades bloqueadas, de itinerários desprezados que devem ser compreendidos e afirmados e indicados como alternativas possíveis não só do passado, mas também do presente, pelo menos como alternativas teóricas, percursos diferentes, integradores e corretores de um modelo (Cambi, 1999, p. 38).

Passado, presente e mesmo o futuro se entrecruzam em um movimento desigual e combinado que se concretiza na história que pretendemos abordar, ainda que parcialmente, ao longo das próximas páginas.

2 UNIVERSIDADE, UNIVERSIDADES

> Os cronistas do ensino superior no Brasil, especialmente Souza Campos (1940) e Fernando de Azevedo (1971), alinham as tentativas, ou as "lutas", pela criação de uma universidade no Brasil como parte de um esforço continuado de pessoas esclarecidas para organizar um ensino superior que só podia ser universitário, *pela sua própria natureza*. Não entendemos assim essas tentativas. Para nós, "as lutas pela criação da universidade no Brasil" são lutas diferentes, de pessoas e grupos diferentes que, em momentos diferentes, buscaram instituições diferentes que de comum só tinham o nome de universidade (Cunha, 2007, p. 17, *destaques do autor*).

A Universidade, como instituição, tem em sua gênese fundamental uma confluência de fenômenos que a particulariza como instituição educacional com porte e finalidades diferentes da educação básica, mas que, apesar do passar do tempo já em escala quase milenar, contém elementos universais e que, até os dias de hoje, a fazem constituir-se em um tipo de instituição com muitas nuances a serem desveladas, o que inclui sua própria função social.

No Brasil, apesar da constituição tardia da primeira universidade (Cunha, 2007), os debates que surgiram e que se somam a tantos outros novos que apareceram no trilhar do caminho dessa instituição, indicam que a confluência pode ter se dado de forma diferente em cada conjuntura local e/ou tempo histórico, mas, ainda assim, a multifatorialidade segue como algo intrínseco ao processo de constituição das primeiras universidades brasileiras.

Introdutoriamente, é fundamental reforçar, na perspectiva de Karel Kosik (1976), que "o estudioso deve esforçar-se para encontrar a realidade total e concreta. Mesmo sabendo que ela só poderá ser alcançada de modo parcial e limitado". Se a criação de uma universidade, de uma instituição de ensino superior, ou uma reforma de ensino podem ser caracterizados como fatos históricos,

> (…) estudar o ensino superior num determinado período, estudar as instituições universitárias, é tentar compreender a proposta daqueles que fundaram, dirigiram essas Instituições ou propuseram reformas, dentro de um contexto, de uma realidade. E mais, estudar a história das instituições de ensino superior é compreender as propostas a respeito, as ações dos grupos ou pessoas que estão a sua frente, os interesses que os moveram, os fins que perseguiram, a significação que para eles tinha tal evento (Fávero, 1979, p. 52).

Tendo isto como suposto, neste capítulo, pretendemos, após uma contextualização internacional do surgimento das primeiras universidades, buscar os conceitos fundamentais presentes em suas origens, com especial atenção ao Brasil e seus processos de reformas universitárias que as moldaram nesse pouco mais de um século de existência[2]. Ao final, será

[2] Os principais estudiosos da história do ensino superior e universitário no Brasil costumam apontar a transição do século XIX para o XX, mas especialmente as primeiras décadas deste, como datas de origem das primeiras universidades no Brasil. Valendo-se de algumas nomenclaturas atualizadas e sem pretender entrar na polêmica

feito um levantamento histórico acerca do arcabouço legal que determina a forma institucional que permeia as universidades brasileiras até os dias de hoje.

Nesse processo é importante reforçar que se verifica que,

> (…), para compreender a história de uma instituição universitária, somos compelidos a relacionar essa instituição de caráter "aparentemente" mais cultural com o conjunto da vida histórica e social, inclusive e principalmente na sua dimensão política. Nesse sentido, a Universidade não pode ser pensada e estudada no abstrato, fora da realidade em que surgiu e se desenvolveu, desligada das diferentes forças e grupos que nela atuam (Fávero, 1979, p. 53).

A partir, portanto, da localização do Brasil no contexto histórico, social, econômico e político internacional debatido na introdução, faz-se necessário retomar, agora com mais profundidade, alguns aspectos relacionados mais diretamente ao ensino superior/às universidades. Só assim será viável compreendermos por que uma instituição que pode ser chamada de universal (a Universidade) se apresenta em tantas formas diferentes de universidades nas realidades e nos tempos concretos em que surgiram e existem ou existiram.

2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO INTERNACIONAL

> Essas primeiras universidades não obedecem a um modelo único. Desde o início, estamos diante de dois sistemas pedagógicos e institucionais bastante distintos. Na região norte da Europa (Paris, Oxford), as universidades eram antes de tudo associações de mestres ou, se quisermos, federações de escolas. As disciplinas dominantes eram as Artes Liberais e a Teologia, e a marca eclesiástica continuava forte. Em grande número, os estudantes eram igualmente, pelo menos os das escolas de Artes, bastante jovens. Nas regiões mediterrâneas, as universidades foram antes de tudo associações de estudantes, das quais os mestres eram mais ou menos excluídos. A disciplina mestra era o Direito, secundariamente a Medicina, o que implicava haver alunos com uma média de idade mais avançada e com um nível social mais elevado. E se também aqui um controle eclesiástico conseguiu se impor, este permanecia, apesar de tudo, exterior à própria instituição (Charle; Verger, 1996, p. 18-19).

Inicialmente é preciso indicar que o modelo universitário universalizado (ou internacionalizado) e consagrado foi o europeu e que isso não significa que não houve, na história da humanidade, outras experiências de ensino de alto nível/nível superior – inclusive anteriores às europeias - de outras formas e em outros pontos do globo, mas apenas que houve um "vencedor" ou escolhido que se conseguiu fazer perdurar no tempo e conceitualmente. "Afinal, as universidades sempre representaram apenas uma parte do que poderíamos denominar, de modo amplo, ensino superior. A partir do invento da escrita, muitas civilizações,

---

sobre quem é a primeira, podemos mencionar UFAM, UFPR e UFRJ como as primeiras.

antigas ou exteriores à Europa ocidental, criaram, sob uma forma e outra, um ensino superior" (Charle; Verger, 1996, p. 7).

Ao partir desta constatação, estes autores, além de outros (Le Goff, 2017; Nunes, 1979; Bianchetti; Sguissardi, 2017; Cunha, 2007), nos permitem localizar, geograficamente, a origem da instituição universidade e seu conceito, como o conhecemos até hoje, nas regiões onde atualmente estão localizadas a Itália, a França e a Inglaterra. Nesta perspectiva:

> Se aceitamos atribuir à palavra universidade o sentido relativamente preciso de "comunidade (mais ou menos) autônoma de mestres e alunos reunidos para assegurar o ensino de um determinado número de disciplinas em um nível superior", parece claro que tal instituição é uma criação específica da civilização ocidental, nascida na Itália, na França e na Inglaterra no início do século XII. Esse modelo, pelas vicissitudes múltiplas, perdurou até hoje (apesar da persistência, não menos duradoura, de formas de ensino superior diferentes ou alternativas) e disseminou-se mesmo por toda Europa e, a partir do século XVI, sobretudo, dos séculos XIX e XX, por todos os continentes. Ele tornou-se o elemento central dos sistemas de ensino superior e mesmo as instituições não universitárias situam-se, em certa medida, em relação a ele, em situação de complementaridade ou de concorrência mais ou menos notória (Charle; Verger, 1996, p. 8).

Para contextualizar essas informações são ressaltados dois elementos históricos importantes: a) nos territórios onde hoje se encontram os países mencionados, havia uma outra forma de organização política e social que ainda não era aquela que conhecemos hoje, ou seja, não havia ainda uma unidade "nacional", o que veio a se configurar apenas séculos mais tarde, tendo acarretado nas denominações atuais, em especial no caso da Itália, um dos últimos estados europeus a se consolidar neste formato; b) o fato de a origem das universidades europeias remontarem à Idade Média não é um elemento menor, considerada boa parte da historiografia sobre este período que o caracteriza como um tempo de obscurantismo, no qual a humanidade praticamente teria sucumbido frente às imposições religiosas. Nesse contexto, a criação de uma instituição nova ou original e que não somente demonstrou relevância à época, como também perdura até os dias atuais, poderia parecer surpreendente ou até mesmo exótico.

Hobsbawn (2013, p. 309) é um dos autores que nos permite entender o contexto histórico e cultural no qual a Europa era vista como "atrasada":

> No entanto, os picos da civilização europeia cujos sopés levavam a outros continentes não poderiam ter sido descobertos até que a Europa como um todo tivesse cessado de pertencer ao reino bárbaro. Isso porque, mesmo no final do século XIV, estudiosos oriundos da região da alta cultura, como o grande Ibn Khaldun, haviam mostrado pouco interesse na Europa cristã. "Deus sabe o que lá acontece", observou ele, dois séculos depois de Sa'id ibn Akhmad, cádi de Toledo, que estava convencido de que nada havia a aprender com os bárbaros do Norte. Pareciam mais feras que homens. Naqueles séculos, o declive cultural evidentemente corria na direção contrária.

De fato, o que a Igreja impôs de retrocessos é relevante para o período histórico mencionado, mas que não impediu, contudo, o florescimento de contradições que permitiu surgir, nesta mesma época, uma das criações mais versáteis e duradouras da cultura humana, que foram as universidades – elas mesmas também extremamente vinculadas e, de certa forma, tuteladas[3] por essa mesma Igreja. Foi igualmente nesse período, que se formaram as "línguas e literaturas das nações modernas, como a portuguesa; forjou-se uma nova e pujante civilização com as suas instituições típicas, tais como o parlamento, o júri, a universidade, a arte gótica e as catedrais que assinalaram a civilização europeia" (Nunes, 1979, p. 9).

O mesmo Hobsbawn (2013) afirma que as "reviravoltas ou interrupções históricas" compõem o paradoxo da história europeia em sua característica mais específica, e reforça que, sem esse "colapso da continuidade cultural", fenômenos como a "Renascença" não teriam sido possíveis ou mesmo concebíveis. Essa conjunção de aparente contradição foi o que, provavelmente, permitiu que,

> (…) a partir do final do século XV, a história do mundo tornou-se indiscutivelmente eurocêntrica, e assim permaneceu até o século XX. *Tudo* o que distingue o mundo de hoje do dos imperadores Ming e Mughal e dos mamelucos originou-se na Europa – seja em ciência e tecnologia, na economia, na ideologia e na política, ou nas instituições e práticas da vida pública e privada. Mesmo o conceito do "mundo" como um sistema de comunicações humanas abrangendo todo o planeta não poderia existir antes da conquista europeia do hemisfério ocidental e do surgimento de uma economia capitalista mundial (Idem, p. 310-311, *grifos do autor*).

Por razões compreensíveis, as primeiras experiências de universidade foram portadoras de uma espécie de mistura de boa vontade e improviso, além de contar com um corpo docente ainda muito vinculado à Igreja e quase nenhuma regulamentação. Existe a hipótese da conjuntura geral muito favorável (Le Goff, 2017), geradora de uma combinação de fatores que permitiram a criação desses centros fornecedores de ocupações exigentes de maior letramento e formações diversas em nível superior. A necessidade de "profissionalização do ensino" (Charle; Verger, 1996), dadas as dificuldades de manutenção das próprias escolas superiores e as desordens sociais causadas por consequência, também é outro elemento apontado no caldo de cultura que deu origem às primeiras universidades.

---

[3] No capítulo I da obra *Da universidade à commoditycidade: ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado*, Bianchetti e Sguissardi (2017) dissecam bem esse tema da tutela imposta desde as autoridades da Igreja Católica medieval, passando pela tutela da "nova Igreja" após o "cisma que cindiu a Igreja Cristã no início do século XVI", bem como das monarquias.

Foi, no entanto, a determinação e o reconhecimento da Igreja Católica, por meio dos seus Papas, à época, que “apostaram abertamente na modernidade institucional e intelectual” (idem), o que permitiu a criação dessas instituições ´autônomas´, uma vez que a tutela possa ser considerada uma primeira forma (em seu ato fundacional) de limite à autonomia da universidade.

Quando se trata desses dois temas mencionados nos parágrafos acima (as primeiras experiências e o reconhecimento, pela Igreja e/ou pela nobreza, das primeiras universidades, é fundamental o alerta de Nunes (1979, p. 217-218):

> Como já se pode perceber, não houve data marcada para o aparecimento das universidades. As bulas pontifícias e as cartas patentes dos reis foram expedidas numa data determinada, mas só vieram consagrar o que era fato consumado, ou seja, a constituição de uma corporação de mestres e estudantes. Com efeito, as primeiras universidades formaram-se espontaneamente e reis e papas apenas reconheceram oficialmente as novas instituições. Assim, o reconhecimento formal da universidade de Paris deveu-se ao privilégio conferido em 1200 pelo rei Felipe Augusto aos professores e estudantes, aos Estatutos promulgados pelo legado pontifício, o cardeal Roberto de Courçon em 1215, e à bula de Gregório IX de 1231, *Parens scientiarum.* As universidades de Paris e de Bolonha deram o tom para o futuro reconhecimento de novas escolas desse tipo, ao mesmo passo que lhes iriam servir de modelo e inspiração.

Essa limitação da autonomia, da qual trataremos de forma mais adensada adiante, seguiu como elemento presente na continuidade do fio histórico de constituição dessas primeiras universidades, uma vez que, a partir do seu sucesso, outras foram sendo fundadas de maneira “encomendada” ou “artificial” por diferentes poderes constituídos, como príncipes ou outras autoridades, algumas de amplos domínios territoriais e/ou políticos e outras menores, mas ainda assim relevantes. Essa situação acabou por gerar também uma diminuição significativa dos deslocamentos geográficos de estudantes, que eram comuns na época, em direção aos poucos centros universitários que existiam.

A partir daí,

> o crescimento das universidades foi vertiginoso e constante, interpretando bem o novo dinamismo civil e cultural da sociedade da Baixa Idade Média. As universidades se nacionalizaram – sobretudo entre os anos Trezentos e Quatrocentos -, mas mantendo uma organização substancialmente unitária (estruturas, trabalho didático, uso de textos e de língua – o latim etc.) (Cambi, 1999, p. 184-5).

A configuração dos estados, que pode ser chamada de nascimento do “estado moderno”, é um elemento fundamental para a compreensão de todo esse contexto, uma vez que essas universidades contribuíram decisivamente para a conformação de ideologias nacionais e monárquicas. O controle político sobre essas instituições tornava-se cada vez mais amplo e

relevante para as classes hegemônicas de então. De fato, “Elas se submeteram de boa vontade, em troca de favores do príncipe, ao papel determinado: ministrar um ensino ortodoxo, formar as futuras elites locais, contribuir para a ordem social e política estabelecida” (idem, ibid).

Com o advento da colonização das Américas, o modelo europeu acabou se expandindo. Havia, no entanto, algumas especificidades que as universidades, na América Latina, fundadas ainda no século XVI e controladas por ordens religiosas (dominicanos e jesuítas) apresentavam e que as diferenciavam das primeiras experiências postas na América do Norte, por exemplo.

No caso das universidades criadas nas colônias espanholas, elas “eram claramente fundações coloniais e missionárias”, enquanto “na América do Norte, as primeiras universidades, sob a forma de colégios, foram antes de tudo fruto de interesses locais e surgiram no século seguinte” (Charle; Verger, 1996, p. 42).

Nesse contexto:

> É com o surgir do Renascimento; com o afirmar do iluminismo; com o enfraquecer do teocentrismo; com o ascender do antropocentrismo; e com o domínio hegemônico de uma nova classe – em que a burguesia se afirma, em termos econômicos, com suas visões de sociedade, educação e cosmovisão – que a estrutura e as funções da universidade passarão por profundas mudanças. Um dos marcos desse processo foi a Revolução Francesa (1789), quando, além dos epítetos de universal, pública e gratuita, agregou-se à educação o termo “laica”. Contudo, esta transformação não significa que a educação/universidade tenha avançado no sentido de liberar-se da tutela ou da heteronomia que a acompanha e caracteriza historicamente (Bianchetti; Sguissardi, 2017, p. 23).

No Brasil, como veremos mais claramente no próximo item, não houve qualquer tentativa de criação de uma universidade ainda sob o domínio colonial e mesmo nos primeiros tempos pós-independência. Mas para uma melhor compreensão acerca de qual a universidade (ou modelos de ensino superior) chega até o Brasil, ainda falta-nos adentrar em uma questão referente e inerente às próprias origens da instituição universitária: as reformas.

2.1.1 *Universitas semper reformanda*

> A universidade, a entendemos como Gramsci, aparelho de hegemonia, que tem sua especificidade na formação de intelectuais orgânicos da burguesia. Como aparelho de hegemonia, a universidade encontra-se sujeita ela própria a uma luta hegemônica que se desenvolve no seu próprio seio, o que explica muitas das crises de identidades desse aparelho. Ao contrário de outros aparelhos de hegemonia, a universidade encontra-se, no Brasil, no cruzamento da Sociedade Política com a Sociedade Civil, combinando de modo próprio a coerção com a hegemonia. A relativa autonomia resultante dessa posição peculiar propicia a ressonância das crises que abalam o conjunto do Estado, até mesmo setores específicos dele (Cunha, 2007, p. 14).

Essa citação é uma boa síntese – e ao mesmo tempo justificativa – do porquê a instituição universidade está permanentemente inundada de propostas que visam alterar seu funcionamento ou suas funções e, principalmente, suas estruturas: ela está eivada de disputas que não apenas a atravessam, mas também perpassam o conjunto da sociedade e acabam se expressando, eventualmente, de forma mais contundente no ambiente universitário.

Como veremos abaixo e seguimos vendo no cotidiano universitário contemporâneo, grande parte das principais universidades do mundo são essenciais à vida institucional dos países onde estão localizadas – e, em muitos casos, de tantos outros países dependentes – e as disputas que perpassam os parlamentos, as entidades da sociedade civil, outras instituições de campos, como o esportivo, o jurídico, o religioso, entre outros, se dão também no ambiente universitário e não somente na forma de exercício do livre debate, mas, com bastante intensidade, com intenções de tutelar e de colocar/instrumentalizar a universidade a serviço de um dos lados dessas disputas.

A primeira mudança a influenciar decisivamente o rumo das recém-criadas universidades foi a Reforma da Igreja, que gerou um grande cisma entre os cristãos, dividindo-os entre católicos e protestantes e, por consequência, dos modelos de organização social da época, os quais influenciaram a divisão das instituições e dos territórios/“países”. A criação de universidades protestantes acabou por gerar também uma contraofensiva por parte dos católicos, que trataram de ampliar as instituições sob seus domínios, inclusive em países tornados protestantes, como forma de oferecer algum tipo ou grau de “resistência” contra essa conversão (Bianchetti e Sguissardi, 2017, p. 18).

É nesse contexto de disputa por hegemonia que a Igreja Católica, buscando ampliar suas capacidades para este fim, criou as “universidades no Novo Mundo” (idem) tendo, principalmente, a Companhia de Jesus à frente dessa missão. Os reformistas, por seu turno, também mantinham sua própria forma de controle sobre “suas” universidades, com o mesmo intuito de disputa por hegemonia e, apesar das diferenças, chama atenção, “nesta linha de tempo da condição de universidade tutelada”, que até o século XIX poucas mudanças que poderiam ser chamadas de reformas ocorreram, no que poderia ser considerado um período de reformas sem reformas, uma vez que, em termos do modo de funcionamento e organização, pouco se alterou o ambiente universitário.

Além destas questões e disputas fundantes, “houve duas ondas principais de reformas universitárias, uma no século XVII, no contexto da emergência geral do Absolutismo (*Laudian*

Statutes, de 1636, na Inglaterra; decreto de 1679 na França) e uma segunda no século XVIII, que leva a marca do despotismo esclarecido" (Charle; Verger, 1996, p. 45).

Em um sentido mais geral, desde os primórdios das universidades, elas estão em constante movimento de ajustes que, eventualmente, a depender da conjuntura de um determinado tempo e espaço, transformam-se em ajustes amplos que fica(ra)m conhecidos como reformas. Foi a partir da Modernidade, no entanto, que esses processos passaram a tornar-se frequentes (ou mesmo ininterruptos), o que se deve, certamente, aos aumentos no número de instituições desse tipo e, por conseguinte, das populações nelas presentes ou que nelas pretendiam ingressar.

Ademais questões mais internas, as universidades também são demandadas às mudanças desde fora, seja pelo alto escalão do poder estabelecido, seja por demandas sociais mais concretas e relacionadas a um novo nível de especialização profissional que vai se conformar com o passar dos anos e/ou com as mudanças ocorridas nos meios de produção. Ocupações que não eram ligadas diretamente ao ensino superior passam a demandar das universidades novos cursos e/ou especializações, diferentemente dos primórdios da universidade, em que se previa uma formação erudita e desinteressada de especializações.

Nesse sentido, os Estados acabaram ocupando um significativo lugar na multiplicação das universidades, "porque isso correspondia para eles a uma necessidade real e porque esperavam que essas universidades lhes fornecessem os servidores que seu crescimento burocrático exigia" (Verger, 1990, p. 122), o que acabou por gerar, também, maior ação/interferência desses Estados sobre as universidades, interferência essa que

> foi facilitada pelo fato de este tomar cada vez mais para si os salários dos regentes e a construção de prédios, algumas vezes suntuosos. Mas, fora os grandes colégios ingleses ou algumas universidades bem-dotadas de terras ou de rendas, como a de Salamanca, eram de fato raras as instituições que dispunham de recursos próprios suficientes. Por outro lado, eram igualmente os Estados que, reservando aos graduados das faculdades superiores um determinado número de empregos no clero ou na judicatura, controlavam uma grande parte de seus egressos (Charle; Verger, 1996, p. 45).

Além de um primeiro debate sobre o "fim da autonomia universitária" (idem), é desse período – início da Modernidade - que se pode depreender o surgimento de grandes modelos de universidade que influenciaram (e seguem, em alguma medida, influenciando) as reformas que se sucederam, não somente na Europa, mas também ao redor do mundo que, cada vez mais, incorporava esse modelo de ensino superior às suas realidades locais e que, de certa forma, "ocidentalizou" o ensino superior.

O modelo alemão e o modelo francês predominaram e chama especial atenção o fato de que o modelo italiano não figurava entre os modelos predominantes na expansão daquele período, ainda que a de Bolonha seja a primeira universidade no mundo[4]. Além disso, sempre é importante reforçar que o desenho das fronteiras e dos mapas era muito diferente daquele que conhecemos hoje, o que provocou que algumas universidades fossem fechadas/encerradas e outras repatriadas ao longo do tempo, das alterações fronteiriças e da formação das novas fronteiras e (re)constituição do mapa.

Feito este reforço geopolítico, podemos afirmar que esses modelos, surgidos do ímpeto reformista desde o século XVII, mas com ainda mais força no século XVIII, "refletem um verdadeiro desejo de modernização" que, como já vimos, busca "uma adequação mais estreita com as necessidades dos Estados e das profissões" (Charle; Verger, 1996, p. 62).

Na região onde está localizada a Alemanha atual, que conformava uma maioria de comunidades protestantes, algumas dessas reformas que culminaram na constituição de novos modelos ganharam seus primeiros contornos ainda no século XVII. A "nova universidade" conformada por lá experimentava

> quatro inovações que foram responsáveis pelo seu sucesso: o Estado controlava de muito perto a gestão da universidade e principalmente a nomeação dos professores para precaver-se dos antigos corporativismos e do intenso controle dos teólogos luteranos. A introdução de disciplinas extra-acadêmicas (Dança, Equitação, Desenho, Línguas vivas) atraiu a clientela nobre de toda a Alemanha. A introdução de disciplinas modernas (História, Geografia, Física, Matemáticas Aplicadas, Direito Natural, Ciência Administrativa ou *Cameralwissenschaft* etc.) assegurou as finalidades políticas e profissionais do ensino. Por fim, a introdução do "seminário", destinado a uma grande repercussão no mundo germânico, em lugar das leituras e disputas escolásticas, assegurou a renovação pedagógica. A antiga faculdade de Artes, bastante decadente ou assimilada às classes terminais dos colégios em outros centros, reaparece aqui sob as características de uma verdadeira faculdade de Filosofia, ancestral das faculdades de Letras e Ciências do século XIX. Os professores de Göttingen, que publicavam muito e dirigiam revistas científicas em língua alemã, eram verdadeiros pesquisadores (Charle; Verger, 1996, p. 62-63).

Numa leitura cruzada de Cambi (1999) e Charle;Verger (1996) é possível indicar que, apesar da ideia de reforma universitária em "países" católicos ser tardia e vinculada a um vazio

[4] A Itália foi dos últimos territórios europeus a unificar-se em um país – o que ocorreu somente ao final do século XIX. Isso, de algum modo, ajuda a entendermos porque, no período referido "na Itália se recorre ora à lição teórica da França ora ao reformismo austríaco, delineando, porém uma sensível transformação do panorama educativo dos Estados mais avançados da península, como a Lombardia e a Toscana, mas também o reino de Nápoles" (Cambi, 1999, p. 337).
Gramsci (2001) também dedicou importantes elaborações no volume 2 dos seus *Cadernos do Cárcere* acerca da decadência ou inexistência de um modelo italiano. Uma de suas principais críticas consistia exatamente no fato de que, para ele, as universidades italianas não exerciam influência de 'reguladoras da vida cultural' como ocorria em diversos outros países.

deixado pela expulsão dos Jesuítas e da dissolução da sua ordem em 1773, as alterações que se propunham e operavam eram profundas e, de certa forma, complementavam-se com aquelas já experimentadas nos territórios protestantes.

Segundo Cambi (1999, p. 336):

> A grande disputa do século refere-se às relações entre a natureza e a cultura: este debate teórico produz aplicações práticas. A ideia de cultura afirma o “primado da pedagogia", observou ainda Gusdorf. É através da difusão das *Lumières*, da *Aufklärung*, do iluminismo que a pedagogia se afirma como um dos centros motores da vida social e das estratégias da sua transformação. São os iluministas, de fato, que delineiam uma renovação dos fins da educação, bem como dos métodos e depois das instituições, em primeiro lugar da escola, que deve reorganizar-se sobre bases estatais e segundo finalidades civis, devendo promover programas de estudo radicalmente novos, funcionais para a formação do homem moderno (mais livre, mais ativo, mais responsável na sociedade) e nutridos de "espírito burguês" (utilitário e científico).
> Toda a Europa foi atravessada por um vento reformador no campo pedagógico, que agitou tanto as teorias como as instituições, mas de formas diferentes nas diversas áreas nacionais.

Foi inspirado nessas reformas que Friedrich Wilhelm von Humboldt (1767-1835) e os revolucionários franceses e Napoleão se basearam, tendo a revolução francesa uma importância particularmente decisiva na conformação do modelo francês que, ao lado do alemão, tornou-se referência não apenas em território europeu, onde houve significativas reformas em instituições de diversos países/Estados, mas também muito além disso, chegando a influenciar debates e reformas até mesmo no século XX e nos dias de hoje.

No período posterior, quando da afirmação da burguesia como nova classe hegemônica sob o capitalismo mais consolidado, é possível afirmar que a questão dos grandes modelos perde um pouco da força original, uma vez que outros modelos ecléticos surgem e/ou novas experiências se adaptam mais e melhor às especificidades locais e regionais. Isso não significa que eles desaparecem, ao contrário, até pode-se afirmar que aumentam de número e fazem surgir o modelo “americano” (estadunidense) e produzem-se profundas alterações nas experiências de ensino superior europeias, especialmente na França e Alemanha. O fato de que “os estabelecimentos de ensino superior são igualmente, na primeira metade do século XIX, um espaço político decisivo para a emergência dos movimentos nacionais e liberais que encontram neles, com bastante frequência, seus quadros, suas tropas e seus meios de expressão” (Charles; Verger, 1996, p. 69) passa a ser cada vez mais significativo a partir dessas mudanças.

Nesse sentido, em *A Era dos Impérios*, Hobsbawn (2005) fornece importantes pistas históricas para a compreensão deste período de profundas transformações - e que pode ser considerado transicional - nas universidades e na sociedade em geral:

> O verdadeiro teste das escolas e universidades, como agências socializadoras, era para aqueles que galgavam a escada social e não para os que já haviam atingido o topo. Transformou o filho de um jardineiro não-conformista de Salisbury num lente de Cambridge e o filho deste, via Eton e King's College, no economista John Maynard Keynes, tão obviamente membro de uma elite polida e segura de si que ainda nos espantamos ao pensar no ambiente da infância de sua mãe, entre tabernáculos batistas provincianos - e todavia ele foi, até o fim, um altivo membro de sua classe, à qual, mais tarde, chamou de "burguesia educada".
> Não admira que a espécie de escolaridade que oferecia o *status* burguês, provável ou certo, expandiu-se para atender ao aumento do número dos que haviam adquirido fortuna, porém não status (como vovô Keynes); para aqueles cujo status burguês dependia, tradicionalmente, da educação, como era o caso dos filhos dos pastores protestantes pobres, bem como o dos filhos dos profissionais mais liberalmente remunerados e para uma multidão de pais menos "respeitáveis", ambiciosos em relação a seus filhos. Desenvolveu-se, pois, a educação secundária, principal portal de entrada. O número dos alunos multiplicou-se por algo situado entre dois (Bélgica, França, Noruega, Países Baixos) e cinco (Itália). O número dos estudantes, nas universidades que lhes ofereciam a garantia de se tornarem membros das classes médias, quase triplicou na maioria dos países europeus, entre finais da década de 1870 e o ano de 1913. (Durante as décadas precedentes permanecera relativamente estável.) De fato, por volta da década de 1880, observadores alemães preocuparam-se com a admissão às universidades de mais estudantes do que os setores econômicos da classe média podiam acomodar (Idem, p. 150-1).

Essa vocação *reformanda* passou a estar cada vez mais presente no ambiente universitário e, concomitantemente ao período de ascensão das modernizações em solo europeu, houve a expansão dessas experiências universitárias em outras partes do mundo. Foi o caso do Japão que, apesar do atraso, experimentou rápido crescimento da população e relevância das universidades, ou da exportação do modelo inglês às suas colônias ou ex-colônias, bem como das mudanças ocorridas nas universidades latino-americanas e o surgimento das primeiras experiências – “temporãs” (Cunha, 2007) – no Brasil, aspecto que será retomado em seguida.

Destes processos de retificação-ruptura-ressignificação nas/das principais universidades ao longo dos séculos XVIII e com especial destaque ao XIX, podemos afirmar, conforme o fez Silva Jr. (2017, p. 12-13):

> que a universidade, tal como a conhecemos atualmente, teve a sua configuração institucional definida na primeira metade do século XIX. Daí emanam os três modelos clássicos de universidade: o modelo napoleônico, o modelo anglo-saxônico e o modelo prussiano. Este último se caracterizou com a fundação da Universidade de Berlim por Humboldt, em 1810. Por isso esse modelo é também chamado de humboldtiano. A origem desses modelos se assenta nos elementos básicos constitutivos das universidades contemporâneas: o Estado, a sociedade civil e a autonomia da comunidade interna à instituição. Esses elementos nunca aparecem de

> forma isolada. Conforme prevaleça um ou outro, tem-se um diferente modelo institucional.

Na mesma obra o autor, a partir de diferentes leituras, propõe uma escala de diferenciação a partir de prevalências: prevalência do Estado, modelo napoleônico; prevalência da sociedade civil, modelo anglo-saxônico; e prevalência da autonomia da comunidade acadêmica, modelo prussiano.

Sem dúvida, há outras experiências de universidade que ocorreram mundo afora e que mereceriam ser destacadas. Mas para finalizar esse breve retorno temporal na história das universidades, resta mencionar algumas das experiências mais relevantes fora do "circuito principal".

A experiência russa (ou soviética), que vivenciou a passagem por uma revolução operária que produziu mudanças profundas em toda a sociedade, não fez modificar apenas a gestão ou as formas de seleção para as universidades. Tais mudanças alteraram acentuadamente o perfil social da população presente nas cadeiras universitárias, o que alçou um país que tinha características marcadamente rurais e um significativo atraso industrial e socioeconômico aos primeiros postos do mundo em termos de ensino e pesquisa de nível superior, chegando até mesmo a atrair intelectuais de outros países (Charle; Verger, 1996). As experiências russas, tanto em termos de reformas universitárias, como em termos das experiências sociais dos primeiros tempos pós-revolução, perderam-se em meio à virada burocrática que atingiu o estado soviético. Ainda assim, as universidades por lá seguiram e seguem sendo prestigiadas internacionalmente até os dias de hoje.

A Espanha – inclusive por sua ligação direta com as primeiras universidades das américas – também é outro país com uma interessante experiência de conformação do seu *corpus* universitário. Essa trajetória possuía uma forte marca antifrancesa, consequência de um "traumatismo napoleônico" presente na sociedade e que, inclusive, gerou um levante à frente do qual havia muitos estudantes do ensino superior. Apesar desse conteúdo ideológico em disputa, havia, na experiência espanhola, um forte estatismo que poderia ser assemelhado ao napoleônico (idem).

Ainda é necessário ressaltar ou frisar determinados elementos dos debates reformistas ao longo da história e que remetem até os dias atuais ou, minimamente, a um passado bem recente dos debates contemporâneos. As questões de estrutura e gestão das universidades – o que remete também à importante questão da autonomia – são, certamente, elementos centrais

nesses momentos e acabam por refletir, em grande medida, as organizações dos estados nacionais que modularam suas formas de governo e sua organização social ao longo de séculos, mas, com especial intensidade, após as revoluções industriais e a afirmação do capitalismo como sistema econômico predominante. Entretanto, essas questões centrais também estão acompanhadas e/ou permeadas pela questão dos conteúdos, cursos e formações sobre as quais as universidades deveriam se debruçar e ofertar às diferentes sociedades.

Nesse sentido, chamam especial atenção as questões ligadas a: fraudes em avaliação, aceleração de formação e oferta de cursos de qualidade duvidosa para rápidas diplomações de grande número de pessoas e acomodações financeiras de diversas ordens. Boa parte desses problemas mencionados chegaram até os dias de hoje, em maior ou menor proporção, e adaptados/contextualizados à atual realidade.

As demandas socioeconômicas continuam a orientar muitas ações políticas ligadas ao ensino superior no que diz respeito a todos os itens mencionados acima e levaram o debate atual sobre a função social das universidades a um novo patamar de incorporação ao capitalismo, transformando seus ´produtos´ e elas próprias em *commodities* (Bianchetti; Sguissardi, 2017; Silva Jr., 2017). A própria reforma ampla que recentemente a União Europeia processou e que ficou conhecida como “Processo de Bolonha”[5], é um exemplo prático dessa atualização dos debates e de um certo retorno a velhas experiências. Se reformas passadas proporcionaram maior diferenciação entre os sistemas nacionais e, por conseguinte, dificultaram uma maior mobilidade entre instituições e países, a experiência atual demanda o inverso.

Nesse movimento de resgate de elementos fundantes na história das universidades (como o internacionalismo) reestruturam-se essas experiências a partir das novas/atuais – e futuras - exigências sociais, em uma espécie de roda que gira de volta ao mesmo tempo que mira no futuro do capitalismo.

Os novos cenários do ensino superior em escala global nos levam a refletir sobre esse elo entre passado e presente que ora permitiu experiências mais autônomas, ora impugnou

[5] Diante da crescente percepção “entre as autoridades do países europeus dominantes” de que a “hegemonia da universidade Europeia – real ou presumida – perdeu-se face a uma maior atratividade e competitividade de universidades de outros países, exemplarmente dos Estados Unidos (EUA), Japão, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e mais recentemente, da China, entre outros, gerando fraqueza ou perda da perspectiva Eurocêntrica, vigente há séculos” (Bianchetti, 2016, p. 19 tradução livre do autor), estabeleceram-se medidas multilaterais com a intenção de frear e/ou reverter esse processo que seria uma espécie de “reconfiguração da universidade e sua transformação em um meio de afirmação de um 'ser' chamado mercado que, entre outras mercadorias vê, com importância crescente, o da Educação” (idem, p. 20). Para um maior aprofundamento sobre esse relevante tema pode-se consultar a obra citada, bem como a obra de Alex Fiúza de Melo: *Globalização, sociedade do conhecimento e educação superior. Os sinais de Bolonha e os desafios do Brasil e América Latina*.

parcial ou completamente essa característica fundante e, nos dias atuais, cada vez mais a condiciona a outro tipo de controle ou tutela por parte do capital/do mercado, como pôde e pode ser observado nos exemplos mencionados e a partir das constatações de Bianchetti; Sguissardi (2017, p. 31-32):

> Apesar disso, contudo, a diversidade de estados-nações europeus, com suas diferenças étnicas e culturais, com suas idiossincrasias, enfim, era respeitada e a autonomia das Instituições de Ensino Superior era exercida com graus variados de intensidade. Porém, tudo isto, com uma regulação centralizadora, passa a ser mais objeto de lembrança de um período que cada vez mais está ficando no passado, dadas a tutela, a regulação, as determinações que emanam de Bruxelas, "capital" da União Europeia. Não é muito diferente o que ocorre nos Estados Unidos da América, embora a autonomia dos estados federados propicie uma maior diversidade de instâncias educacionais e formas de regulação/controle, porém mantendo-se idêntico propósito de efetiva implementação ou continuidade do modelo "empreendedor-empresarialista" de universidade.

O cenário de disputas e reformas é, portanto, algo que se incutiu no espírito universitário. Dada a própria natureza questionadora e – supostamente – autônoma dessas instituições, esse não é um elemento estranho, nem tampouco menor. Isso evidencia-se facilmente a partir da simples observação de que, mesmo aqueles que procuram detratar em alguma medida ou forma a universidade, o fazem, na maioria dos casos, de dentro dela. Assim como é baseado nela que surgem "novas" ou "diferentes" experiências de "superação" da universidade. Com todos os percalços, a universidade segue como uma importante instituição de chancela social na contemporaneidade.

2.2 CONCEITO FUNDADOR E HISTÓRIA DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

> Na América Latina, as mais antigas fundações foram as de São Domingos (1538), a de Lima (1551) e a do México (1551); instituídas por decreto real com estatutos inspirados nos de Salamanca e de Alcalá, quase sempre controladas por ordens religiosas (Dominicanos, Jesuítas), ensinando principalmente Teologia e Direito Canônico, as universidades da América Latina eram claramente fundações coloniais e missionárias: vinte delas foram estabelecidas antes da independência, com maior ou menor sucesso, nas principais colônias espanholas. **No Brasil, não houve nenhuma** (Charle; Verger, 1996, p. 42. Destaque nosso).

> Portugal chega em meados do século XVIII com sua universidade – a de Coimbra – tão medieval como sempre fora. A filosofia moderna (Descartes), a ciência físico-matemática, os novos métodos de estudo da língua latina eram desconhecidos em Portugal. O ensino jesuítico, solidamente instalado, continuava formando elementos da corte dentro dos moldes do *Ratio Studiorum* (Ribeiro, 1984, p. 36).

As duas citações iniciais trazem elementos que ajudam a compreender o(s) porquê(s) do descompasso considerável em relação à criação das primeiras universidades – ou mesmo os

primeiros cursos superiores - no Brasil. Enquanto países vizinhos, na América do Sul colonizada pela Espanha, já contavam com universidades de porte razoável, a elite brasileira ainda insistia na receita de enviar seus futuros melhores quadros (filhos e netos) para estudar nas mais conceituadas universidades europeias, em especial, Bolonha, na Itália; Coimbra, em Portugal; Paris e Montpellier, na França e Salamanca, na Espanha[6].

Nessa seara é sempre importante reforçar o argumento de que desenvolvimentos sociais, políticos e econômicos distintos, necessariamente, levaram ao surgimento de instituições educacionais diferentes e no caso do ensino superior, isso também se aplica. Os modelos predominantes, quando transplantados a outras realidades, acabam por concretizar-se de outra maneira, como um reflexo do atraso global em relação a outros países (Ribeiro, 1984). Também de acordo com esta autora, quando começam a surgir as primeiras experiências brasileiras, "o que devia ser enfrentado não era o anacronismo da Universidade Brasileira em relação às Universidades norte-americanas e europeias e mesmo de algumas da América Latina, e sim, o anacronismo dela em relação aos brasileiros" (idem, p.159). Afinal, as primeiras escolas superiores no Brasil seguiam o modelo de Coimbra, tipicamente medieval e dirigida pelos jesuítas, que era onde se formavam as elites brasileiras durante a Colônia e assim seguiu durante o Império (Bianchetti; Sguissardi, 2017, p. 35).

A vinda da família real portuguesa – fugindo do cerco Napoleônico -, o crescimento do país e o processo histórico posterior de independência negociada foram os elementos que deram as bases necessárias para que surgissem os primeiros cursos de ensino superior no Brasil, mesmo que ainda desvinculados da instituição universidade. Isso se deu no início do século XIX, com a criação de diferentes cursos, mas ainda muito distante do que viriam a ser as universidades e outros cursos superiores que surgiriam depois. Os primeiros cursos superiores, de fato, são criados em 1808 "destinados a formar burocratas para o Estado e especialistas na produção de bens simbólicos; como subproduto, formar profissionais liberais" (Cunha, 2007, p.67).

Os cursos que surgiam tinham a finalidade específica de formar mão de obra profissional e qualificada, "com características de faculdades que atendem, pragmática e utilitariamente, às

[6] Jean Paul Sartre, em Prefácio ao livro *Os condenados da terra* de Frantz Fanon (1968, p. 3-4) assim se manifesta a respeito do porquê desse envio dos filhos à Europa para estudarem: "A elite europeia empenhou-se em fabricar um Indigenato de elite; selecionava adolescentes, gravava-lhes na testa, com ferro em brasa, os princípios da cultura ocidental, metia-lhes na boca sonoras mordaças, palavras pastosas que grudavam nos dentes. Então, **depois de uma breve estada na metrópole, eles eram mandados de volta** para seu país, adulterados. Essas imposturas vivas não tinham nada a dizer a seus irmãos. Suas vozes eram ecos de Paris, de Londres, de Coimbra..." (Destaque nosso).

necessidades da coroa portuguesa (Direito, Medicina, Engenharia Naval, Mineralurgia etc.)" (Bianchetti; Sguissardi, 2017, p. 26) para situações/postos objetivos que passaram a ser demandados com a instalação da família real e a elevação de *status* do Brasil a "Reino Unido de Portugal e Algarves".

Poder-se-ia afirmar que, no Brasil, ainda se vivia uma transição para uma sociedade exportadora-urbano-comercial, enquanto nas potências europeias já se passava a uma sociedade com alto grau de industrialização. Essas diferenças podem explicar por que "para a monarquia brasileira, ao contrário das monarquias europeias a que ela procurava moldar-se, nem a instrução primária tornou-se necessária para toda a população" (Ribeiro, 1984, p. 59), tanto menos a criação de universidades.

Foi somente a partir da vinda da família real portuguesa, portanto, que se deu a criação desses cursos superiores. O intuito desses primeiros cursos, ainda no começo do século XIX – todos ligados, inicialmente, ao Exército ou à Marinha – era bem restrito. Pretendia-se formar mão de obra qualificada para as demandas pontuais geradas naquele contexto.

Gradativamente foram sendo criados outros cursos superiores no país:

> (…) na Bahia os cursos de economia (1808); agricultura (1812), com estudos de Botânica e Jardim Botânico anexos; o de Química (1817), abrangendo química industrial, geologia e mineralogia; em 1818, o de desenho técnico. No Rio, o laboratório de química (1812) e o Curso de Agricultura (1814). Tais cursos deveriam formar técnicos em economia, agricultura e indústria (Ribeiro, 1984, p.45).

Ao final do período imperial, o Brasil contava com somente seis estabelecimentos de ensino superior e nenhuma universidade (Fávero, 2010). Alguns desses cursos ainda não se pareciam muito com o que viria a ser o ensino superior, mesmo em território nacional. Eram algumas cadeiras oferecidas por docentes, mas estavam todos ligados a necessidades iminentes e já presentes na sociedade brasileira. Apesar disso, a ampliação de demanda por eles tornou a criação das primeiras universidades algo quase incontornável no Brasil de então.

Porém, isso só foi ser oficializado pela República, mais de um século depois, em 1915 e posto em prática somente em 1920, com a criação da Universidade do Rio de Janeiro. Até esta data não existia uma universidade equiparável, minimamente, com países vizinhos, apesar das experiências/tentativas de Manaus, São Paulo e Curitiba e suas universidades livres (particulares ou estaduais) (Bianchetti; Sguissardi, 2017).

Há hipóteses que procuram indicar o porquê da demora – ou resistência - do recém surgido estado republicano brasileiro em criar universidades, mas o que a linha do tempo demonstra é que essa demora/resistência acabou gerando uma onda de iniciativas para criação

de universidades não vinculadas ao poder público nacional/federal, mas controladas por governos estaduais ou outros tipos de entidades/entes da federação.

Nessa perspectiva:

> As leituras evidenciam como governantes, sejam do país ou de unidades da federação, grupos religiosos e liberais, usaram suas “armas” para contar com (ou conter?) a universidade e, por meio dos cursos superiores, amalgamar o Estado-nação, criar ou reforçar suas ideologias, exercer a hegemonia. Mas, um primeiro traço comum que perpassa a universidade é a tutela, o controle exercido pelo Estado e grupos de interesse sobre a instituição. Um segundo refere-se ao quase inexistente ou periférico papel atribuído e, portanto, exercido pela educação e a preocupação com a formação humana em geral e, de professores, em particular, nessas instituições de educação superior denominadas universidades (Bianchetti; Sguissardi, 2017, p. 41).

A criação dessas primeiras universidades brasileiras, apesar do atraso em relação a outros países, não as desvincula do espírito reformista já citado em item anterior e que parece intrínseco ao ambiente universitário – incluído o brasileiro. Pelo contrário. A primeira experiência de universidade oficialmente instituída pelo Estado brasileiro – a já mencionada Universidade do Rio de Janeiro - foi descontinuada (ou reformada para tornar-se, logo em seguida, Universidade do Distrito Federal) poucos anos depois de seu ato inaugural, assim como ocorreu com outras experiências exemplares do que é o ensino superior e a universidade no Brasil.

Provavelmente, só a Universidade de São Paulo (USP) tenha uma história um pouco menos ceifada por mudanças bruscas que refletiram as conjunturas e disputas em determinados períodos históricos. Não que ela tenha passado incólume por tudo isso – o que de fato não ocorreu -, mas possivelmente, pelo fato de ser ligada ao governo estadual e pelo prestígio conquistado em curto espaço de tempo, possa ter sido mais blindada às intempéries do tempo e das conjunturas políticas.

Um penúltimo elemento que nos parece necessário ser destacado refere-se à presença da instituição universidade em algo mais amplo que possa ser chamado de sistema de ensino superior. Considerada toda a amplitude do ensino de nível superior, a proporção de universidades é muito pequena em comparação com as instituições com menos condições e aportes sociais qualitativos. Como descrito por Ristoff (2006, p. 25),

> cabe destacar que o sistema de educação superior brasileiro, ao contrário da compreensão popular, não é composto exclusivamente por universidades. Na verdade, quando atentamos para os números do Censo, percebemos que as universidades representam uma parcela ínfima do total de IES (8,4%). Isto significa dizer que 91,6% das instituições constitucionalmente não têm a obrigação de realizarem atividades de pesquisa ou extensão e não necessitam preocupar-se com mestrados, doutorados ou estudos aprofundados. Os números indicam que 67,8% das instituições são pequenas

> faculdades isoladas com até 1.000 estudantes, fato que escapa à maioria das pessoas, acostumadas a ver na grande mídia o vestibular das universidades públicas, ou a agressiva publicidade de universidades cujas matrículas se aproximam ou mesmo superam a casa dos 100.000 estudantes.

Essa realidade nos remete, necessariamente, a um outro dado quantitativo importante no cenário da educação de nível superior no Brasil: o caráter centralmente privado do ensino superior. Tal característica, que remonta às décadas de 1940/1950, quando se pode afirmar que se conformou um "empresariado da educação bem constituído" (Rocha, 2005) que, desde então, disputa o destino das verbas públicas vinculadas à educação, é fundamental para compreendermos o contexto amplo da educação em nível superior no país e como esta opção foi sendo continuada, governo após governo, mudança legal após mudança legal.

Quando se fala em produção científica, no entanto, o abismo é enorme e dá larga vantagem às universidades públicas que, como vimos, é uma ínfima minoria quantitativa do ensino superior. Segundo relatório da *Clarivate Analytics*[7] para a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)[8], entre as 15 instituições brasileiras que se destacam internacionalmente, nenhuma é privada (quatro estaduais e 11 federais). Juntas, essas 15 universidades são responsáveis por mais de 60% do conhecimento científico produzido no País, segundo o relatório. Na porcentagem que resta são outras instituições públicas que ainda dominam com larga vantagem.

Portanto, considerada a importância e o peso social da presença das universidades na realidade nacional brasileira e de diversos países, até mesmo para a conformação/constituição de muitos deles enquanto estado-nação, não é menos importante destacar essas características da educação superior, inclusive, como forma de sublinhar a relevância dessas instituições e das pressões que essa conformação histórico-social acaba impingindo no cotidiano e nos processos de alterações legais como nas reformas universitárias ou do ensino superior.

---

[7] "A *Clarivate* é fornecedora líder global de inteligência transformadora. Oferecemos dados enriquecidos, insights e análises, soluções de fluxo de trabalho e serviços especializados nas áreas acadêmica e governamental, propriedade intelectual e ciências biológicas e saúde. Reunimos dados enriquecidos, *insights*, análises e soluções de fluxo de trabalho, baseadas em profundo conhecimento de domínio em todo o espectro de conhecimento, pesquisa e inovação". Descrição obtida diretamente no endereço eletrônico da empresa e traduzida livremente pelo autor: https://clarivate.com/about-us/ Acesso em 21 mai. 2024.

[8] Essa análise fornece um resumo da pesquisa brasileira em um contexto global e destaca a importância das colaborações internacionais e com a indústria na visibilidade e no impacto da pesquisa. Usando a bibliometria para analisar trabalhos brasileiros de pesquisa publicados entre 2013 e 2018, exemplos ilustrativos de análises e evidências descrevem o cenário da pesquisa e fornecem uma indicação do impacto potencial das políticas brasileiras de pesquisa e ciência. Os dados são extraídos da *Web of Science* - o maior e mais confiável índice de citações, neutro e independente de editores, do mundo. Descrição fornecida na Introdução do relatório. Disponível em: https://discover.clarivate.com/Research_Excellence_Awards_Brazil_Download Acesso em: 21 mai. 2024.

2.3 AS REFORMAS UNIVERSITÁRIAS E AS UNIVERSIDADES REFERÊNCIA NO BRASIL

> (…) penso que é possível indicar os principais elementos que ajudam a esclarecer e a compreender o "drama da USP". As fronteiras e os limites de uma instituição-chave estão sempre no *fator humano.* Não se pode ter uma universidade rica em um mundo pobre ou uma universidade revolucionária numa sociedade conservadora. O grau de riqueza, de avanço e autonomia cultural em uma sociedade nacional delimitam o grau de eferverscência e de dinamismo inventivo de uma universidade. Contudo, esse condicionamento não é absoluto. Ele é de grau, isto é, possui caráter relativo (Fernandes, 2024, p. 38).

Como visto anteriormente, o ambiente universitário sempre foi um caldeirão de ideias, mesmo com toda a tutelagem à qual foi submetido ao longo de séculos de história, por diferentes agentes no poder, seja da Igreja, do Estado ou do Capital – e de diferentes combinações entre estes. Essa contradição (ou conflito) inerente ao contexto, bem como as mudanças econômicas, sociais e políticas que se produziram ao longo do tempo, tornaram esse caldeirão de ideias em laboratórios nos quais se experimentaram diversas possibilidades de organização do ensino superior em suas mais diversas facetas.

Não à toa, boa parte da literatura sobre a história das universidades e as principais obras da área reservam capítulos inteiros, quando não o livro todo, para abordar a questão das reformas universitárias. Entre tantos, podemos citar algumas referências consultadas ao longo da presente pesquisa [Santos; Almeida Filho (2008); Leher (2019); Fávero (2010); Mc Quade Junior; Puccinelli (2021); Seki (2021); Silva Jr. (2017); Saviani (2010); Leher; Silva (2014); Cunha (2007)].

Afinal, já se vão séculos de reformas universitárias em países do mundo ocidental e somos testemunhas de outras que ainda ocorrem ou ocorrerão. Isso não se dá diferentemente no Brasil, mesmo que a instituição universidade só tenha surgido por aqui tardiamente.

Apesar da demora para que surgissem as primeiras instituições universitárias no Brasil, houve um rápido desenvolvimento e um crescente interesse das elites econômicas do país em colocá-las ao seu serviço da melhor maneira possível, o que acabou gerando processos de mudanças estruturais frequentes e significativas, que poderiam ser chamadas de reforma. A partir disso, podemos refletir sobre o fato de a instituição universidade ter sido criada tão tardiamente no Brasil e como esse processo impeliu, de certa forma, as IES brasileiras a processos acelerados de mudanças, quando comparamos aos cenários internacionais.

Podemos citar, como nascedouro da universidade (estatal nacional/federal) brasileira, pelo menos em ordem cronológica, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Porém, ao considerarmos o "conjunto da obra", há outras duas experiências que merecem destaque, sendo que a USP não se distancia tanto, no tempo, da Universidade do Distrito Federal (UDF) (origem da UFRJ), enquanto a Universidade de Brasília (UnB) demora mais de 30 anos para surgir. Essa trinca de universidades modelares e balizadoras já está consagrada e examinada por diferentes autores (Bianchetti; Sguissardi, 2017; Fávero, 1977; 2010; Fávero; Lopes, 1998; Villar; Castioni, 2012; Cunha, 2007; 2007). Dada a existência de inúmeras obras que tratam do tema, não precisaremos explorar o assunto a fundo aqui, mas apenas contextualizar o que vem a seguir, com especial atenção às ligações profundas que a USP e a UnB têm com os debates acerca das fundações na área da educação em geral e, especialmente a USP, na questão das fundações de apoio.

O próprio fato dessas universidades-modelo serem todas do século XX é uma comprovação do surgimento tardio da instituição no Brasil. E além disso, foram experiências propostas e que surgiram no intuito de superar problemas anteriores na oferta de cursos superiores. Um outro ponto comum no surgimento de diversas universidades no país é a conformação/instituição de uma universidade a partir do agrupamento de diversos cursos/institutos/faculdades/escolas de ensino superior antes isoladas. Essa característica já podia ser observada desde as primeiras universidades do país e se repetiu quando da criação de diversas universidades públicas federais e estaduais.

O primeiro mote reformista, anterior à criação dessas universidades, portanto, foi a proliferação desenfreada de cursos superiores em determinadas áreas, como o direito (nos sentidos acadêmico e geográfico). Nas palavras de Carlos Maximiliano, então Ministro da Justiça em 1915[9]:

> Para que cinco Academias de Direito na capital de um país de analfabetos, na qual se não contam quatro ginásios excelentes? Em cidade nenhuma do mundo se nos depara semelhante abundância de cursos superiores. Nos centros pouco populosos, se acaso uma faculdade existe, não é possível a seleção do pessoal docente: todos os médicos ou todos os advogados do lugar se tornam professores (Ribeiro, 1984, p. 89).

Antes de prosseguir o raciocínio, convém ressaltar que não é irrelevante o fato de que o Brasil de 2025 "já tem o maior número de advogados por habitante no mundo e, ainda assim,

[9] À época ainda não tinha sido criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública que viria a ser instituído somente no final de 1930Fonte: https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/historia Acesso em 15 mai. 2024.

ano após ano, o curso de direito se mantém como a graduação presencial com maior número de matriculados”[10].

Se, por um lado, isso inviabilizava as possibilidades de acesso ao ensino superior por parte de membros de setores sociais menos favorecidos, por outro, despertava questões como: por que não criar mais cursos e juntá-los todos em uma universidade e sair desse pragmatismo formador de mão de obra elitizada? “Esse caráter fragmentado das instituições brasileiras de ensino superior vinha recebendo críticas desde o tempo do Império” (Cunha, 2007, p. 19), e essas críticas se transferiram para as frágeis universidades tão logo surgiram.

A princípio, a síntese produzida dessas contradições e desses conflitos foi a lei que gerou a criação da UDF, aprovada em 1915 e posta em execução em 1920, conforme já descrito anteriormente. Mesmo essa inovação, no entanto, foi produzida por um rearranjo de cursos superiores já existentes, ainda que previsse uma modificação significativa proposta por Anísio Teixeira (1900-1971): o Centro dessa nova universidade seria o Instituto de Educação.

As alterações legais vindouras, bem como a conjuntura política, logo geraram necessidade de nova adaptação e outras brechas foram abertas para a criação de outras universidades gestadas a partir do poder público e não mais apenas em nível nacional/federal ou particular, também abrindo espaço para que estados e mesmo municípios criassem suas próprias universidades como alguns já o tinham feito. Foi nesse contexto que o governo paulista, ocupado por uma elite que, naquele momento, afrontava a fração de sua classe que ocupava o poder central – desde a capital federal - criou a USP.

Os adventos da conjuntura política no Brasil do século XX foram bastante frequentes e tumultuados, para dizer o mínimo. Entre períodos democráticos e governos autoritários, diferentes situações se produziram, fazendo com que experiências promissoras acabassem esvaziadas e/ou abandonadas/abortadas, como foi o caso da UDF e, em alguma medida, da própria proposta inicial da USP, ainda que não se possa considerar esta instituição um fracasso ou algo do tipo.

Essas idas e vindas também acabaram sendo muito marcantes na experiência seguinte – em termos de linha do tempo – que é a UnB. Esta universidade, idealizada a partir de diálogos entre dois dos mais importantes personagens na área da educação no Brasil, Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro (1922–1997), surgiu exatamente a partir de uma espécie de balanço sobre a extinção da UDF e procurava dar vazão a um elemento que o país ainda não conseguia dar

[10] https://revistaensinosuperior.com.br/2025/07/15/cursos-de-direito-permanecem-no-topo/ Acesso em 9 out. 2025.

conta: a formação, em nível de pós-graduação, de uma massa de docentes para o nível superior.

No entanto, o que ocorreu, poucos anos depois da instituição da UnB, foi a instalação de um novo governo autoritário no Brasil, gestado por um golpe empresarial-militar (Dreifuss, 1984) e que, por óbvio, procuraria solapar qualquer proposta ou experiência progressista em curso – como era o caso da universidade em questão, sob determinados aspectos.

De forma que se poderia dizer inesperada, os militares encabeçadores dos governos autoritários a partir de 1964 não se desviaram totalmente dos propósitos indicados quando da criação da UnB, afinal, alguns desses elementos eram apenas fruto de constatações de realidades da educação de nível superior no Brasil, como no caso da escassez de mão de obra qualificada. Não havia, portanto, uma necessidade imediata de uma nova regulamentação que contemplasse o projeto estatal dos militares para a educação superior. Isso se deu "porque ele já se encontrava parcialmente implantado. Cumpria, isto sim, neutralizar (quando não eliminar) os opositores e aumentar a velocidade de implantação do projeto" (Cunha, 2007, p. 23).

O que ocorreu nesse período, além de ser um **ponto-chave para a presente pesquisa**, acabou sendo caracterizado como "modernização conservadora"[11], que permitiu ao país avançar em questões ligadas à universidade, mesmo que sob uma tutela ainda mais incisiva do que aquela esperada em períodos democráticos. A própria criação da UnB, sob a forma de uma fundação, foi seguida pelos militares quando da criação de uma série de novas universidades federais, no decorrer dos anos de 1960, 1970 e 1980, bem como seguiu como opção na criação de universidades nos governos petistas, já na primeira década dos anos 2000.

Apesar dessa coincidência parcial inicial, não demoraria para que outras facetas do bloco no poder aparecessem também em seus projetos educacionais, especialmente a autoritária, o que acabou impelindo-os a executar algumas alterações mais significativas com o passar dos anos de regime:

> O golpe de 1964, dado pela aliança dos liberais que não escondiam sua antiga vocação autoritária, com os militares educados na escola do positivismo comteano defensor de uma "ditadura republicana", levou cinco anos para despir a máscara liberal-democrática. Foi durante esse período que tomou forma a doutrina da reforma da

[11] Segundo o Professor Murilo José de Souza Pires e Pedro Ramos (2009): "O termo modernização conservadora foi cunhado primeiramente por Moore Junior (1975) para analisar as revoluções burguesas que aconteceram na Alemanha e no Japão na passagem das economias pré-industriais para as economias capitalistas e industriais. Neste sentido, o eixo central do processo desencadeado pela modernização conservadora é entender como o pacto político tecido entre as elites dominantes condicionou o desenvolvimento capitalista nestes países, conduzindo-os para regimes políticos autocráticos e totalitários." Doravante, no entanto, utilizaremos o termo conforme cunhado por Prado Júnior (1992) e Fernandes (1987), pesquisados pelo autor anteriormente mencionado por valerem-se do mesmo termo para a descrição deste período da história brasileira.

> universidade brasileira, expressa em dois decretos-leis e na lei 5.540, de novembro de 1968.
> (…)
> É preciso chamar a atenção para uma questão: se a doutrina da reforma universitária de 1968 foi elaborada com base no idealismo alemão, o *modelo organizacional* proposto para o ensino superior brasileiro era norte-americano.
> (…)
> Assim, a própria estrutura da universidade revelava a vitória do empiricismo anglo-saxônico sobre o racionalismo francês e o idealismo alemão, embora esse fosse evocado em sua justificativa (Cunha, 2007, p. 20-1).

Podemos afirmar que a universidade brasileira, como a conhecemos hoje, é a síntese conclusiva desse processo. Obviamente que há uma série de "atualizações" que já foram e/ou virão a ser feitas, mas, dada a estrutura de avaliações do ensino superior e da pós-graduação - com especial ênfase nesta -, mudanças profundas, como as que foram processadas no período mencionado acima, não aparecem em um horizonte próximo.

O autor supracitado também faz uma indicação muito importante acerca de algumas constatações calcadas no senso comum sobre a história das universidades brasileiras, em especial, ao mencionar o período da ditadura empresarial-militar ou os acordos com consultorias internacionais como a *United States Agency for International Development* (USAID). O período imediatamente anterior a estes fatos gerou um grande "terreno arado e adubado" pela elite de um amplo espectro político da área da educação da época. A própria questão da autonomia universitária não pode ser resumida a antes e depois da ditadura militar, uma vez que:

> (…) supor que a universidade fosse, antes de 1964, autônoma, onde reinavam as liberdades democráticas, é não só desconhecer o que de fato acontecia, como também ignorar que influentes intelectuais de esquerda, assim como líderes estudantis, pretendiam até mesmo aumentar os poderes de intervenção do Conselho Federal de Educação (idem, p. 24).

Essa formulação, no entanto, não impediu ou impede que diferentes formas de instituições de ensino superior sejam incluídas no rol universitário ou que o Ensino à Distância (EaD) tenha superado o ensino presencial em número de matrículas, com destaque para as licenciaturas. As diferentes forças políticas que se fizeram presentes em governos nacionais, bem como nas cadeiras do Conselho Nacional de Educação, pavimentaram os caminhos que permitiram que,

> em período mais recente, vão aparecer as novidades, em que a característica de instituição social metamorfosear-se-á em organização social (Chauí, 2003), dentre as quais podem-se apontar as universidades corporativas (Quartiero e Bianchetti, 2005), patrocinadas e tuteladas por empresas (Meister, 1999) e as universidades particulares, propriedades de uma ou mais pessoas ou de grupos empresariais nacionais ou

> transnacionais, que se dedicam a oferecer ensino, buscando auferir lucros da educação como mercadoria (Bianchetti; Sguissardi, 2017, p. 31).

A partir da década de 1960 gestava-se um ganho de relevância significativo do "mercado privado" de ensino superior, que já se apresentava, desde as duas décadas anteriores, como visto anteriormente, com um início ainda tímido de transferência de recursos públicos para bolsas de estudos e/ou subvenções a IES particulares de diferentes perfis. Desde então, a monta de recursos públicos destinados ao ensino superior privado só faz aumentar, apesar de existirem diferenças na forma de injeção dessas verbas. Em 1973, de acordo com um escritório norte-americano de contabilidade, do governo dos EUA, 39% dos recursos públicos despendidos com o ensino do grau superior consistiam em subsídios destinados a escolas particulares (Cunha, 2007, p. 70).

Outro dado relevante que parte deste período é a multiplicação por dez do efetivo estudantil em 13 anos (1962 a 1975), enquanto nos 23 anos seguintes (1975 a 1998) esse efetivo apenas duplicou (Sguissardi, 2009, p. 22). Houve, portanto, uma estagnação quantitativa, que pode esconder, aos mais desavisados, um elemento fundamental no debate educacional no Brasil: o peso do setor privado. No período de 1980 a 1998, o número de IES federais praticamente não subiu, o de estaduais subiu relativamente, mas a verdadeira expansão – em especial, considerado o período de 1989 a 1998 – "se deu quase exclusivamente no setor privado" (idem).

Ao redor desde período (final dos anos 1990) gestou-se uma Reforma de Estado, que ganhou, inclusive, um ministério próprio e superpoderoso à época, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Não houve, porém, uma proposta específica de reforma universitária, mas considerada a (então) nova Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996 e todas as mudanças constitucionais que já tinham se realizado e ainda estavam por vir, era de se esperar que o ensino superior fosse mote de debates e, quiçá, alterações e/ou reformas.

Havia uma efervescência acerca do debate público-privado e do papel do Estado na oferta e/ou regulação de diversos "serviços" – como é o caso da educação, entre outros direitos constitucionais previstos na Constituição Federal de 1988 (CF-88) – e na gestão de autarquias, empresas e fundações estatais. É certo que essa efervescência não derivava da novidade do debate, uma vez que diferentes formas de sustentação das instituições de ensino superior estiveram em debate desde o surgimento das universidades na Idade Média, passando pela

própria criação das primeiras universidades públicas brasileiras e, com especial ênfase, a partir da ascensão do que se qualificou como neoliberalismo que, no Brasil, herdou um sistema universitário/de ensino superior moldado e modernizado pelos militares.

O fato é que, nesse período, se procurou construir um consenso que se tornasse senso comum ao redor da conclusão de que educação superior, ciência e tecnologia e a saúde deveriam ser vistos como serviços não exclusivos do Estado e competitivos. Com essa "novidade", que pretendia "modernizar e aumentar a eficiência da administração pública" (Sguissardi, 2009, p. 32) visava-se transformar as IES federais em Organizações Sociais:

> Na União, os serviços não exclusivos de Estado mais relevantes são as *universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus.* A reforma proposta é de transformá-los em um tipo especial de entidade não estatal, as organizações sociais (Bresser-Pereira, 1996, *apud* Sguissardi, 2009, p. 33. Grifos do autor).
> Organizações sociais serão organizações públicas não estatais – mais especificamente fundações de direito privado – que têm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder executivo, e, assim, poder, através do órgão do executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal (Bresser-Pereira, 1995; *apud* Sguissardi, 2009, p. 33).

Da questão específica das fundações, sobre a qual nos debruçaremos no próximo capítulo, é importante, a esta altura, mencionar o fio comum que liga todas essas propostas aventadas nos anos de 1990, com aquelas que apareceram no início do século passado, quando da criação das primeiras universidades: a busca pela máxima desresponsabilização estatal com o ensino superior, ou minimamente com o seu financiamento.

Esse intuito desresponsabilizante podia ser observado até mesmo no período anterior à constituição das primeiras universidades, no qual se questionava a própria necessidade (ou não) de oferecer ensino superior para outro público além da elite que, afinal, não precisava estudar no Brasil e poderia arcar com os custos de seus estudos em renomadas universidades europeias. Com o passar dos anos reconfiguraram-se, de certa maneira, essas intenções, fazendo com que se acumulasse o ímpeto desresponsabilizante ao aumento dos valores transferidos do fundo público para entidades/empresas privadas.

Toda a argumentação acerca da modernização gerencial do Estado brasileiro, para aumentar sua eficiência e eficácia, girava em torno das críticas à (suposta) falta de eficiência dos serviços e servidores públicos, mesmo no caso das universidades públicas que eram grandes geradoras de resultados científicos e tecnológicos, além de fornecedoras de mão de obra qualificada. A procura pela "melhoria" do Estado brasileiro sempre passou, portanto, por desconstruir a estrutura estatal e não a aperfeiçoar.

A questão da pesquisa, por exemplo, é um ponto interessante, de modo específico, no que diz respeito ao orçamento a ela dedicado. No documento de 1995, sobre a política para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), por exemplo, menciona-se que "As universidades serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do poder público e à iniciativa privada para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não o ensino" (Brasil, 1995).

Em outras palavras, para tudo o que não fosse ensino, se poderia/deveria procurar fontes de recursos extraordinárias e que poderiam variar, de cobrança de taxas dos estudantes dos cursos de graduação e pós-graduação para a emissão de documentos, por exemplo, passando pelas cobranças por cursos e serviços de extensão e chegando aos contratos com órgãos públicos ou com a iniciativa privada para pesquisas e desenvolvimento tecnológico.

A segunda metade da década de 1990 e o início dos anos 2000 marcou o aprofundamento (neo)liberal do Estado brasileiro. Podemos afirmar, conforme Sguissardi (2009), que houve uma virada definitiva do modelo de universidade humboldtiano e/ou napoleônico, para o que ele denomina de "modelos de ocasião ou anglo-saxônico". Isso já vinha sendo alinhavado, como dito anteriormente, desde a ditadura empresarial-militar vigente no período anterior, fato que consolidou o terreno para que a universidade brasileira viesse a ser caracterizada como "neoprofissional, heterônoma e competitiva".

Neste período houve

> esforço de produção de um acervo legislativo ou de *marcos regulatórios*, que, em grande medida, traduziram (ou coincidiram com) orientações fundadas em teses disseminadas mundialmente por instituições e organismos multilaterais (Banco Mundial, BID, OMC e *Consenso de Washington*) e por órgãos e institutos universitários no país (Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior/NUPES da USP, entre outros). Esses marcos, presentes na Lei n. 9.394/96 (LDB) e em outras leis, decretos e portarias, balizaram a expansão restrita do setor público e a desenfreada expansão do setor privado no nível de graduação. Isso se efetivou de várias formas. Por medidas tais como as de restrição do financiamento e da autonomia do setor público federal, e de liberação, com mínimos controles, da criação de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas; principalmente isoladas ou no máximo constituídas como centros universitários (estes com autonomia para criarem cursos, mas sem a obrigação da produção de conhecimentos via pesquisa) (Sguissardi, 2009, p. 197).

Apesar destes relevantes debates travados ao longo dos anos de 1990 e da importância dos marcos legais estabelecidos nesse período, não foi ali que as mudanças mais significativas e recentes no ensino superior público e privado no Brasil tomaram forma definitiva, ainda que seja um período muito importante de semeadura para que o ensino superior brasileiro viesse a ganhar contornos mais próximos aos que conhecemos atualmente.

A virada na administração pública brasileira que se avizinhava com a vitória eleitoral do maior partido de esquerda da América Latina e com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva (2003 - 2011) ao poder, parecia apontar para uma outra perspectiva de debate e ações educacionais, visto que o Partido dos Trabalhadores sempre foi a legenda de grandes intelectuais orgânicos da esquerda brasileira dedicados aos temas educacionais, e que este partido tinha uma longa tradição nos movimentos sindicais do campo e amplo apoio no serviço público.

No entanto, uma vez mais o que ocorreu no Brasil foi uma mudança generalizada para a manutenção do que já havia: um evidente privilégio ao setor privado e a manutenção de brechas para uma continuidade elitista da formação em nível superior. A pergunta que cabe bem ao período mencionado é: "A expansão em curso está conduzindo à massificação e à democratização ou tão somente a uma massificação elitista e de alta qualificação para alguns e, excludente ou de baixa qualificação, para muitos?" (Sguissardi, 2014, p. 166).

Essa aparente contradição decorre do fato de que houve uma significativa expansão do número de IFES desde o início do primeiro mandato de Lula da Silva, que ocorreu, no entanto, acompanhada de um ainda mais expressivo crescimento da fatia do fundo público para os setores privados do ensino superior. Ou seja, a proporção público-privada foi mantida em favor – e com larga vantagem - da segunda parte, apesar da expansão das universidades federais e da criação da rede de Institutos Federais.[12]

O próprio debate sobre uma reforma universitária consistente, que pudesse atender, ao menos parcialmente, algumas das demandas históricas dos movimentos sociais e sindicais para o ensino superior e que estiveram presentes nos debates sobre formulação dos planos de governo vitorioso no pleito de 2002, acabou sendo suplantado pelos compromissos assumidos já desde a *Carta ao povo brasileiro,* quando o então candidato havia se comprometido com as elites do país que incompatibilizariam compromissos anteriores feitos com outros setores sociais que sempre o sustentaram politicamente.

[12] Ao mesmo passo que foram criadas 14 novas universidades federais e instituída a rede de Institutos Federais a partir dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's) e Escolas Agrotécnicas Federais (EAF's), mas que foi fortemente ampliada com a criação de novos *campi*, também foi significativamente recomposto o *Fundo de Financiamento Estudantil* (FIES) e criados tanto o Programa Universidade para Todos (PROUNI) como o *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras* (REUNI).Na prática pode-se dizer que, na soma final, o que ocorreu foi o impedimento de que essa ampliação da rede pública fosse maior, uma vez que tais medidas valiam-se da isenção fiscal de grandes empresas educacionais que lucravam duas vezes: ao ocupar uma vaga ociosa e ao ser beneficiada com a isenção de impostos. Sguissardi (2018) e Seki (2021), entre outros autores, dão números mais detalhados que subsidiam satisfatoriamente essa questão.

Mesmo o tímido texto que vinha sendo formulado e reformulado ao longo dos debates e das/os pressões/*lobbies*, no primeiro mandato de Lula da Silva, já era carregado de limitações impostas por legislações aprovadas e vigentes naquele momento e que foram propostas por este mandato/mandatário. Sguissardi (2009) menciona as leis n. 10.861 de 2004; n. 10.973 de 2004; n. 11.079 de 2004 e a lei n. 11.096 de 2005 como determinantes dessas limitações autoimpostas. Neste mesmo texto, o autor indica que "até o momento não houve rupturas com o processo anterior, a não ser, em certa medida, na adoção de novo sistema nacional de avaliação, com a recuperação dos montantes de recursos de custeio aos níveis de 1995 e com a pequena expansão das IFES" (idem, p. 215).

Era possível constatar, então, que havia uma "clara continuidade das políticas do *octênio* anterior, tanto no campo da macroeconomia, dos compromissos com o mundo financeiro, quanto nas alianças políticas com partidos de centro e de centro-direita" (idem). Com o distanciamento temporal e histórico que já nos é permitido a partir de então, podemos afirmar que esta tônica se manteve até o final do primeiro mandato presidencial de Lula da Silva e estendeu-se até a interrupção – por meio de golpe de estado – do segundo mandato da presidente Dilma Roussef (2015-2016).

A consequência mais chamativa de toda essa conjunção histórica e legal materializou-se na explosão da oferta de vagas de ensino superior por empresas da área da educação. A abertura do "mercado" de "serviços de educação" ao lucro e mesmo às bolsas de valores, permitiu uma expansão – com especial destaque, mais uma vez, ao EaD – em escala geométrica e um aumento da participação do setor privado ao invés de um reequilíbrio, conforme prometido inicialmente por Lula da Silva.

Em outros termos, como bem resumiu Andrade (2022, p. 88-9):

> Se os anos de 1980 e 1990 foram marcantes para a educação superior, seja pela promulgação da CF de 1988, que admitiu a educação com fins lucrativos, seja pela LDB (Lei no 9.394/96), que reiterou – os termos constitucionais, e pelo Decreto 2.207/97 (retificado pelo 2.306/97) que tornou legal – a educação superior como negócio ou serviço de educação comercial, os anos 2000 foram palco de um novo passo neste ciclo quando quatro mantenedoras de IES abriram seu capital e passaram a negociar parte de seu patrimônio em ações na bolsa de valores de São Paulo.

Aqui cabe uma importante ressalva acerca do recrudescimento de um setor que começa a crescer no início dos anos 2000 e, em pouco mais de 20 anos[13] se tornaria majoritário no Brasil: a modalidade à distância. O crescimento dessa modalidade de ensino, com grande

[13] Segundo dados do Censo do Ensino Superior de 2022, a tendência era de que o número de estudantes matriculados nesta modalidade superaria, pela primeira vez, o número de matriculados em cursos presenciais.

destaque para os cursos de nível superior, não destoa do restante do conjunto da obra que o capital constrói na política educacional brasileira desde há muitas décadas. Tão preocupante – ou mais – é o fato de que grande parte dessa virada no número de matrículas se deu e se dá via cursos de licenciatura. Em outras palavras, futuros/as docentes da educação presencial (educação básica) estão se formando majoritariamente em cursos à distância e, em grande parte das vezes, de qualidade questionável.[14]

Mais uma vez, torna-se impossível olhar para os dados e acontecimentos no setor privado da educação no período petista sem enxergar uma linha de continuidade ou algum grau de entrelaçamento entre as políticas governamentais. Ao fim e ao cabo, as condições para a oligopolização do ensino superior privado só se reuniram após uma significativa crise que atingiu grandes instituições: "Essa massa de instituições constituiu a base material sobre a qual os grandes grupos educacionais puderam realizar seu crescimento inorgânico por meio das fusões e aquisições (Seki, 2021, p. 68).

Para este autor:

> As raízes desse complexo processo encontram-se nas políticas econômicas, nas formas particulares de organização do setor, nos mecanismos de financiamento que concentraram capitais monetários em busca de valorização financeira, e também nos elos políticos e nas articulações que envolveram o alto escalão dos governos naquele período com a fração capitalista em ascenso (idem).

Como já descrito, no âmbito das universidades públicas, em especial, das federais, as políticas educacionais não se alteraram significativamente com a ascensão do PT ao governo federal. Para Seki (2021, p. 76):

> Os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) – de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) –, cuja retórica política desde sua fundação definia-se por um discurso antiprivatista na educação, não obstaculizou a concentração das matrículas nas IES privadas e, ao contrário, em seus governos o setor privado se expandiu com enorme força.
> (…) durante o primeiro mandato (2003-2006), o número de alunos das privadas tenha crescido aproximadamente 43% em relação ao último ano do governo FHC. Nos dez anos seguintes, as inscrições do alunado nas privadas cresceram cerca de 75%.

Parece-nos bem evidente, portanto, que os discursos acerca de uma crise (e uma relevância superestimada) no/do setor privado de ensino, assim como da ineficiência do setor público, se articulam desde décadas anteriores e seguem uma linha de continuidade, apesar das mudanças na conjuntura e mesmo dos governos centrais. Trata-se, portanto, de uma elaboração

[14] Sobre esse tema no geral e, em especial sobre a formação de professores em EaD há o excelente livro *Desventuras dos professores na formação para o capital* (Evangelista *et al.*, 2019). Destaque para os capítulos II e IV.

política muito bem articulada pelas frações hegemônicas do capital que enxergou na educação um novo mercado para expandir-se e aumentar sua valorização. Nesse sentido:

> Para articular suas posições no âmbito do Estado, o capital de Ensino Superior organizou uma constelação de entidades, federações e associações que disputam por diferentes métodos as agendas empresariais nos diversos âmbitos de intervenção nos quais se colocam. Trata-se pura e simplesmente de aparelhos privados de hegemonia (APH) que buscam, a todo momento, constituir seus interesses burgueses na relação com as demais frações capitalistas e, sobretudo, em justaposição à classe trabalhadora e suas formas organizativas. Desde os anos de 1930, uma extensa trama de associações empresariais com atuação em todos os níveis de embates educacionais – em todo o território nacional e, inclusive, algumas de caráter supranacional – se formou. É uma generosa teia de relações organizativas em cujo centro está o Estado (Seki, 2021, p. 119).

A passagem dos anos e a acumulação do capital das instituições de ensino superior privadas – transformadas em grandes oligopólios geridos pelo capital financeiro internacional diretamente – fez com que o *ethos* privatizante voltasse a cercar e a perpassar as universidades públicas, especialmente as federais.

O curto período de governo de Michel Temer (2016-2018), se não foi suficiente para imprimir maiores ofensivas específicas às universidades, o foi para atingi-las dura e diretamente através da promulgação da Emenda Constitucional n° 95 de 15 de dezembro de 2016 que "altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências". Atingiu-as não somente com restrições orçamentárias, em consequência da execução dos dispositivos da EC em si, mas dando as bases ao que viria a ser elaborado e tentado pelo governo seguinte quando da proposta do *Future-se,* como veremos a seguir.

Durante o governo de extrema-direita de Jair Bolsonaro (2019 – 2022), poucas instituições foram tão visadas para tornarem-se alvo de perseguição (e até mesmo agressão, em muitos casos) como as universidades federais. A educação em geral foi alvo de projetos de lei e outros mecanismos legais e infralegais que pretendiam atingir amplamente um grande número de instituições baseando-se em pautas morais e de "costumes".

Nesse contexto, para o nosso objeto de pesquisa, interessa compreender alguns elementos do que foi o projeto *Future-se* que, certamente, foi a principal proposta política para o ensino superior no período[15]. Uma das premissas do projeto e principal argumento por parte de seus defensores é a da crise administrativa das IFES, o que não guarda qualquer novidade, uma vez que desde a década de 1990, ou ainda antes, está presente essa "acusação" por parte

[15] Trataremos dessa questão de forma inicial abaixo, mas voltaremos também a ela mais adiante, no capítulo que trata das fundações.

de diferentes governos e outros agentes da sociedade civil. A intenção sempre foi a de desgastar e criar consenso em torno dessa "realidade" para que fosse possível, em algum momento – a ser definido -, suplantá-la definitivamente. Ao que tudo indica, o governo de Jair Bolsonaro acreditou ser chegada a hora do salto decisivo em direção à privatização das IFES – ou no mínimo dos "produtos" desenvolvidos em seu interior.

O projeto de fundo parece estar plenamente alinhado com os interesses do capital para a educação. Os anos recentes foram significativos para a ampliação dos lucros dos setores privados ligados à educação, no Brasil, sendo que a maior parte da expansão das vagas e do acesso ao ensino superior deu-se por meio destas instituições, incluído o período sob os governos Lula da Silva (2002-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Ocorre que toda expansão, em algum momento, esbarra em limites e cessa. Ao que tudo indica, esse momento chegou para os grandes empresários da educação que atuam no país, e o interesse volta-se, novamente com mais ênfase, às universidades públicas e aos institutos que podem servir como o espaço para uma nova expansão e a consequente retomada de suas taxas de lucro.

O *Future-se* não é o elemento decisivo nessa batalha. O que está em jogo é a Emenda Constitucional 95 (Brasil, 2016). O *Future-se* é a "camisa de ferro" (Giolo, 2020) que acomoda as IFES em um novo momento político e econômico. E, frente a isto, é preciso perquirir de que forma se construiu a pavimentação legal que possibilitou o chamado "novo regime fiscal" e as medidas consequentes, como é o caso do *Future-se* e diversas outras que caminham na mesma direção de reatualizar o Estado perante esta nova realidade.

Tendo em vista o que foi aqui apresentado, é factível supor que, apesar de a educação superior não ter passado por grandes reformas, uma série de alterações foram sendo realizadas no escopo legal, o que permitiu tanto ao capital crescer em sua participação (ou seria saque?) do fundo público como aos que estudam essas relações poderem estabelecer um fio de continuidade neste processo. Afinal, para que uma grande reforma se apenas com pequenos ajustes pode-se aperfeiçoar o que já está funcionando?

Como forma de procurar uma sistematização em sentido de linha do tempo, no item a seguir, procuraremos organizar as mudanças que mais influíram neste processo de "reforma permanente" pelo qual as universidades e o conjunto do ensino de nível superior vieram passando.

2.4 O ARCABOUÇO LEGAL ATÉ OS DIAS DE HOJE

Após passar por esses processos de reforma e alterações substanciosas, a legislação que trata das universidades e/ou das regras do ensino de nível superior, no Brasil, alcançou a forma atual, que é pontuada tanto pela Constituição Federal de 1988 (CF-88), como pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB n. 9394/96), de forma geral, e por alguns outros textos auxiliares ou complementares, como os Planos Nacionais de Educação (PNE) e de Pós-graduação (PNPG), e a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Hoje, esse arcabouço permite aos diferentes entes federativos – municípios, estados e União -, a criação de instituições de ensino superior. Além das IES criadas pelos poderes públicos, há também as IES privadas, de diferentes tipos. É relevante mencionar que, apesar dessa liberdade, a legalidade -autorização e reconhecimento - da existência e continuidade -renovação do reconhecimento - de um curso de nível superior é garantida através de organismos e mecanismos sob jurisdição da União por meio do CNE/MEC, INEP etc. Como afirma Ristoff (2006), o sistema de ensino superior brasileiro é “essencialmente dependente do Estado para autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de curso, autorização para expansão de vagas e outras questões de ordem legal”.

As possibilidades de instituições de ensino superior dispostas em lei no Brasil atualmente são, então:

- Faculdades: “maciça maioria das IES brasileiras”[16] (Franco, 2021). São instituições que “estão desobrigadas da promoção da pesquisa, mas têm a obrigação do ensino e da extensão” (idem).
- Centros Universitários: “foram definidos a partir do Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997”, como “instituições pluri curriculares caracterizadas pela excelência no ensino”. São instituições que “na prática, se assemelham às universidades, inclusive quanto a sua autonomia para criar cursos de graduação. **No entanto, não são obrigados a promover a pesquisa**” (idem; destaque nosso).
- Universidades: como já vimos, é o tipo institucional minoritário entre aqueles que ofertam cursos de nível superior. Não há necessidade de defini-lo resumidamente aqui, uma vez que, praticamente, todo o capítulo é dedicado a isso. No entanto, é significativo mencionar que há uma hierarquia acadêmica na qual elas estão no topo da cadeia, afinal,

[16] Em 2017 elas eram 2.020 do total de 2.448.

> além das atribuições adicionais que elas têm em relação às demais instituições de ensino superior, a diplomação destas depende das universidades, conforme descrito no parágrafo 1° do artigo 48 da LDB: “Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação” (Brasil, 1996).

Em todos estes formatos, podem ser estabelecidas instituições públicas ou privadas, desde que seguidos os ritos burocráticos dispostos em lei – que dispõe sobre a “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”. Por mais que tenha havido tentativas de diversificar os tipos de instituições públicas, como, por exemplo, através do uso das fundações para separar as “novas” das antigas autarquias ou para criar instituições privadas com ares e privilégios/responsabilidades de públicas – como no caso Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE) e de algumas fundações municipais de ensino superior espalhadas pelo país – não há grandes dificuldades e nem mesmo necessidade de diferenciá-las entre si.

Os dois tipos de estabelecimentos/instituições que não foram citados acima e que podem oferecer cursos de nível superior, por exemplo, só existem no formato público: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e Centros Federais de Educação Tecnológica.

Entre as faculdades, centros universitários e universidades privadas, no entanto, há a necessidade de proceder a uma segunda caracterização para poder compreendê-las de forma mais ampla e qualitativa. Uma definição relevante é que existem instituições privadas com ou sem fins lucrativos, mas não é a única. A LDB previa com nitidez que esse tipo de instituição poderia ser:

- Instituições de Educação Superior particulares em sentido estrito
- Instituições de Educação Superior comunitárias
- Instituições de Educação Superior confessionais
- Instituições de Educação Superior filantrópicas

Com as alterações impostas pela Lei 13.868, de 3 de setembro de 2019, durante o governo Bolsonaro – em que as premissas de favorecimento ao setor privado deixaram de vir adornadas ou camufladas – procurou-se simplificar essas denominações e outras inclusões, passando a vigorar a seguinte redação do Artigo 19:

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

III - comunitárias, na forma da lei. (Incluído pela Lei nº 13.868, de 2019)

§ 1º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do *caput* deste artigo podem qualificar-se como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas. (Incluído pela Lei nº 13.868, de 2019)

§ 2º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do *caput* deste artigo podem ser certificadas como filantrópicas, na forma da lei. (Incluído pela Lei nº 13.868, de 2019)

O artigo 20, que especificava os tipos de instituições privadas, foi totalmente revogado, permitindo uma obnubilação que parece interessante aos diferentes setores do capital que atuam no "mercado" da educação. Dadas as características específicas do governo e da conjuntura da época, não deixa de chamar atenção também a inclusão de instituições de ensino de orientação ideológica específica por parte daqueles que indicavam ser defensores de uma "escola sem partido" (Frigotto, 2017).

Nessa diversidade, as instituições municipais – muitas das quais se enquadravam como comunitárias - são, provavelmente, daquelas que mais chamam atenção, uma vez que esse nível de ensino não está pressuposto como de sua responsabilidade na legislação citada. Essas instituições, em sua maioria, são fundações privadas e têm seu funcionamento muito mais assemelhado a uma universidade privada do que às públicas estaduais ou federais.

Elas estão, portanto, além da esfera pública *stricto sensu*, obedecendo a outras conformações legais e, de certa forma, transitam entre o público e o privado, pois, apesar de terem valores de mensalidades cobradas dos estudantes nelas matriculados, há uma forte injeção de verba pública para sua manutenção.

Em Santa Catarina, talvez esteja o melhor exemplo dessa situação, que é a ACAFE. Diferentemente de outros estados, em Santa Catarina foram instituídas fundações similares entre si para a oferta de ensino superior em várias regiões do estado, o que facilitou (ou induziu a necessidade) a criação de uma entidade do tipo da ACAFE (Silva, 2013).

Enquanto escrevíamos essa tese, surgiam novas e importantes notícias sobre essas velhas práticas de injeção de recursos públicos nas instituições privadas do sistema em questão. Sob a alcunha de “Universidade Gratuita” o governo de extrema direita de Jorginho de Melo oferta bolsas de estudo, e o que poderia ser somente mais um nome para uma velha fórmula política, acabou também incorrendo no tradicional escândalo de corrupção, muito comum em práticas de gestão com esse tipo de “engenharia”[17].

Uma das poucas exceções a essa regra (favorecer o sistema ACAFE com dinheiro público) foi, recentemente, alvo de questionamento junto ao poder judiciário. Em decisão, tanto inédita quanto polêmica, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) indica que um ente federado só pode ofertar vagas em um nível de ensino que não é sua prioridade – estabelecida na LDB - em caso de dar conta de atender toda a demanda daqueles níveis, que foi o que acabou gerando o fechamento de uma IES municipal em São José/SC[18].

Apesar dessa permissividade legal brasileira, a maior concentração de universidades públicas é na esfera federal, sendo que muitos estados possuem fortes instituições de ponta que rivalizam ou são reconhecidamente melhores do que algumas das UF’s de seus estados.

Há também a figura – quase onipresente em um sistema “altamente privatizado” (Ristoff, 2006)[19] - da universidade privada que impressiona pelos números, especialmente em comparação às universidades públicas quando se trata de estudantes matriculados ou quantidade de instituições. Importante atestar que instituições tradicionais do ensino superior privado também vêm sofrendo fortemente as consequências das alterações mercadológicas e mercantilistas das configurações do setor educacional.

Poderiam ser mencionadas, neste caso, desde grandes universidades ligadas a setores eclesiais e administradas por fundações mantenedoras, como é o caso das Pontíficias Universidades Católicas (PUC’s), até outras que eram pequenas instituições localizadas em

---

[17] https://www.tcesc.tc.br/tcesc-apresenta-dados-de-indicios-de-inconsistencias-no-universidade-gratuita-e-no-fumdesc-e Acesso em 9 out. 2025.

[18] Acerca dos posicionamentos do MPSC e da prefeitura municipal: https://ndmais.com.br/educacao/mpsc-aponta-irregularidades-e-prefeitura-de-sao-jose-decide-fechar-universidade/ Acesso em 18 mai. 2024.
Após polêmicas que chegaram até decisões judiciais diferentes das recomendações do MPSC, a USJ foi de fato fechada e as únicas informações sobre sua existência estão inseridas no site da Fundação Educacional Municipal de São José e dão conta apenas de questões relativas à solicitação de documentos e transferência assistida para os ex-alunos.

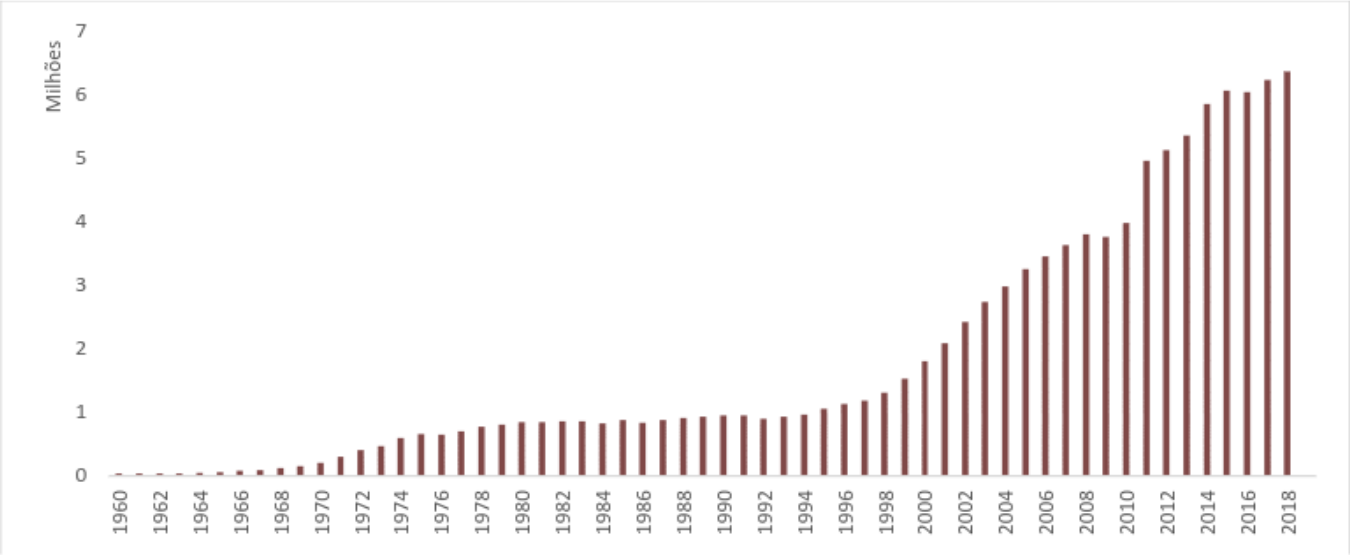
[19] À época desta publicação (2006 com dados do Censo de 2004) o número de instituições privadas credenciadas junto ao MEC era de 1.859, enquanto havia 87 IFES. Em números percentuais podia-se dizer que 96,7% do sistema de ensino superior do país era privado. Já em 2014 o número total saltou para 2.368 Instituições, das quais 298 Públicas e 2.070 Privadas, o que fez diminuir um pouco a desproporção, mas ainda assim a participação privada mantém-se alta, com 87% (Ristoff, 2016).

cidades de porte médio ou grande e que viraram partes de grandes conglomerados educacionais de nível multinacional, ao mesmo tempo em que grandes universidades privadas nacionais, com razoável importância, iam sendo fechadas e/ou incorporadas.

Os números atuais são impressionantes – destacados na nota de rodapé - e, ao mesmo tempo, elucidativos acerca desse fenômeno. Como se pode ver em sua tese, Seki (2020) destaca, dentro desse “mercado”, uma contínua financeirização do ensino superior. Poucas empresas concentram a grande maioria das matrículas neste setor, com a tendência de que isso continue a ascender conforme aquisições/incorporações forem ocorrendo, como têm sido nos últimos anos. Apesar de coexistirem nomes-fantasia diferentes, em muitos casos, as instituições são de propriedade de um mesmo grupo. Com a abertura aos grandes fundos privados, esse entrecruzamento ou entrelaçamento fica ainda mais complexo e permissivo para que oligopólios se tornem verdadeiros monopólios.

Grande parte da produção sobre esses temas abordados permite-nos afirmar que boa parte da legislação nacional acerca da educação em geral e da educação superior, especificamente, foi constituída para resultar em bônus para o setor privado que, conforme podemos ver na Figura 1 abaixo (Seki, 2020) vê sua curva de crescimento em uma ascendente praticamente constante a partir dos anos 1960.

Figura 1 – Gráfico demonstrativo do aumento do número de matrículas em IES privadas



Fonte: Elaboração própria, com dados do Censo da Educação Superior; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – 2000-2018 (BRASIL, 2000o, 2001n, 2002d, 2003f, 2004f, 2005d, 2006f, 2007e, 2008d, 2009d, 2010h, 2011e, 2012f, 2013c, 2014f, 2015c, 2016g, 2017f, 2018g) e informações complementares obtidas em INEP (1999), Sampaio (1991) e Minto (2006).

Fonte: SEKI, Allan Kenji. **Determinações do capital financeiro na educação superior:** fundo público, desregulamentação, acumulação e formação de monopólios no Brasil. Tese (Doutorado em Programa de Pós-Graduação em Educação - Universidade Federal do Santa Catarina. Florianópolis, 2020.

Desde a primeira elaboração constituinte no Brasil, ainda em 1823, o debate sobre a criação da universidade brasileira foi acalorado, ainda que não tenha sido motivado por polêmicas sobre propostas pedagógicas ou político-administrativas, mas sim sobre a localização desta ou dessa(s) universidade(s). Como afirma Chizzotti (2005), essa questão da criação de uma universidade foi “mais um motivo de emulação entre deputados provinciais, que proposta efetiva para a criação de estudos superiores no Brasil”.

Em termos educacionais e da legislação correlata, podemos concluir nossa análise sobre o período imperial com a síntese de Sucupira (2005, p. 67):

> Numa sociedade patriarcal, escravagista como a brasileira do Império, num Estado patrimonialista dominado pelas grandes oligarquias do patriarcado rural, as classes dirigentes não se sensibilizam com o imperativo democrático da universalização da educação básica. Para elas, o mais importante era uma escola superior destinada a preparar as elites políticas e quadras profissionais de nível superior em estreita consonância com a ideologia política e social do Estado, de modo a garantir a “construção e ordem", a estabilidade das instruções monárquicas e a preservação do regime oligárquico.

Com a proclamação da República e a ascensão de um governo provisório, foram estabelecidas algumas medidas que afetam diretamente a questão da educação superior e que

são precedentes de uma importante marca já mencionada neste capítulo: a criação das primeiras universidades brasileiras. Uma destas foi a publicação do Decreto n° 7 (20/11/1889) que fixou como atribuições dos Estados/unidades federadas a instrução pública, **em todos os seus graus** (Cury, 2005). Nessa mesma direção, o órgão equivalente ao MEC atual (Secretaria da Instrução Pública, Correios e Telégrafos empreendeu "a Reforma do Ensino Superior, possibilitando faculdades ´livres´ e ´oficiais, bem como a criação do Conselho de Instrução Superior do Distrito Federal". (idem)

Já mais adiante na linha do tempo, durante os debates constituintes era possível notar algumas tendências que ainda hoje prevalecem na legislação educacional nacional, como a questão da responsabilização dos diferentes entes da federação por diferentes níveis de ensino, tendo assim ficado disposta a redação final:

> (…) o encargo da instrução publica primaria se mantém como tarefa de Estados e municípios, o ensino secundário ficou a cargo dos Estados, mas poderia também ser mantido pela união e pela iniciativa privada. **Já o ensino superior oficial ficou sob o controle da união, aberto aos Estados e livre a iniciativa privada** (Cury, 2005, p. 69. Destaque nosso).

É notável que, desde a primeira redação oficial/legal que trata da questão do ensino superior no Brasil, a iniciativa privada e a possibilidade de protagonismo dos estados estejam tão destacadas e localizadas, portanto, como elementos fundantes desse nível de educação. Pode-se depreender daí por que temos uma ampla vantagem numérica de instituições privadas e uma universidade estadual destacada como a melhor do país. Isso sem mencionar o fato de que as primeiras universidades federais também surgem da federalização de unidades isoladas criadas neste ou pouco antes deste período, como já mencionado antes.

No período do Estado Novo (1937 – 1945), havia uma certa expectativa por mudanças profundas, uma vez que mobilizações populares significativas tinham produzido aquela conjuntura. No entanto, o "padrão patrimonialista", herdado desde os tempos coloniais, parecia ter criado raízes na sociedade brasileira. Como alerta Rocha (2005, p. 120):

> As reformas de ensino introduzidas pela Revolução de 1930 restringiram-se ao nível do ensino para as elites: o secundário e o superior. O Estado Novo, em educação, não é outra coisa senão a reação da velha tradição patrimonialista contra as inovações modernizantes que vinham se introduzindo na sociedade brasileira desde os anos 1920 até a primeira metade dos anos I930.

Apesar disso, o processo constituinte na década de 1930 trouxe à baila alguns/algumas temas/propostas novos/as para a época e que se tornaram pilares em todos os debates educacionais acerca do seu arcabouço legal até hoje). Neste período, foi intencionado pela

primeira vez a elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE). Uma significância maior passou a ser atribuída ao nível médio de ensino (2° grau), que deixaria de ser apenas um pré-requisito de acesso ao superior.

A legislação sobre a questão da aplicação dos recursos públicos na área educacional também foi alvo de debates e mudanças significativas: valores mínimos orçamentários a serem aplicados por cada ente da federação, formação de fundos especiais específicos e outras formulações que, de certa forma, formaram as balizas do "sistema" de ensino que temos hoje. O pano de fundo de todos esses debates e essas formulações era formado por dois novelos diferentes e complementares: descentralização x centralização e público x privado.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, houve mudanças político-ideológicas significativas ao redor do mundo e que interferiram decisivamente no âmbito brasileiro. Com as mudanças na conjuntura, o Estado Novo viu-se desfeito por novos arranjos políticos e institucionais que culminaram com a deposição de Getúlio Vargas (1930 – 1945) e a abertura de um novo período democrático no país.

Do ponto de vista da legislação educacional, a constituinte de 1946 foi novamente marcada por debates acerca da descentralização - mais identificada do que nunca com a municipalização -, do ensino religioso e do financiamento/subsídio financeiro público à educação, incluindo-se aí a privada. Alguns desses debates acabaram por opilar outros debates fundamentais para a área, postergando-os para os debates futuros[20] (Oliveira, 2005).

Para Sepulveda (2013), existia um aparente consenso, que tornava comum, entre os diferentes atores sociais, um discurso baseado no nacionalismo e na modernização do Brasil, e o projeto seguiu um extenso caminho coberto por discussões, como, por exemplo, aquela entre os centralistas e os descentralistas e, principalmente, entre os defensores da ampliação do serviço público de ensino e os defensores da iniciativa privada.

Em resumo, o arcabouço desenhado pela LDB n. 4024/61 pode ser assim resumido:

> (…) o sistema educacional brasileiro foi formulado pela primeira LDB de acordo com a seguinte terminologia: primeiro grau, constituído por escolas maternais, jardins de infância e ensino primário de quatro anos; grau médio, compreendendo dois ciclos, o ginasial de quatro anos que abrangia o secundário e os cursos técnico-industrial, agrícola e comercial, vindo depois o ciclo colegial de três anos, com as modalidades de clássico e científico que complementavam o secundário, bem como as formações que finalizavam o primeiro ciclo de natureza técnica, além do curso normal voltado para a formação de professores; e grau superior, compreendendo os cursos de graduação, pós-graduação, especialização, aperfeiçoamento e extensão (Marchelli, 2014, p. 1483).

[20] Como foi o caso tanto do PNE como da LDB, que seriam aprovados mais de 15 anos depois.

Pouco tempo após a entrada em vigor da LDB de 1961, com a ditadura instalada a partir do golpe empresarial-militar de 1964, a questão do ensino superior efervescia, com grandes movimentações nas universidades, em especial, na resistência a esse regime, mas também sobre questões próprias, como debates curriculares acerca da autonomia, entre outros.

Uma importante questão do ensino superior, neste período, se referia ao regime jurídico das universidades federais que, desde a criação da UnB em 1961, passaram a ser também fundacionais. Outro debate que parece inexorável quando se discute o ensino superior e que apareceu contundentemente neste período - ainda que também tenha marcado presença em outros - foi a questão da gratuidade da oferta de ensino neste nível (Cunha, 2007). Pode-se dizer que foi aí que as universidades federais – e o conjunto do ensino superior brasileiro – ganharam a forma “norte-americanizada” e majoritariamente privatizada que têm hoje.

A próxima mudança significativa neste arcabouço legal da educação nacional, em especial, aquele ligado ao ensino superior, deu-se após a elaboração da constituinte de 1987-88 e da posterior formulação da atual LDB ao longo da década de 1990.

No próximo capítulo, passaremos a tratar das questões referentes às fundações de modo amplo e, na sequência, falaremos sobre aquelas que se convencionou chamar de Fundações de Apoio às universidades.

3 FUNDAÇÕES E EDUCAÇÃO NO BRASIL

> No início da era civilizada, embora com outro nome, as fundações já guardavam os traços de hoje, isto é, patrimônio e finalidade filantrópica.
> As origens do instituto da fundação remontam à era antes de Cristo, quando o ser humano, buscando meios para auxiliar seus semelhantes mais necessitados, já pensava em separar parte da sua fortuna, **movido, certamente, pelo espírito de solidariedade,** tão raro nos dias de hoje (Rafael, 1997, p. 63-64 *grifo nosso).*

> Uma parte da burguesia deseja reparar as injustiças sociais com o objetivo de assegurar a existência contínua da sociedade burguesa.
> A este setor pertencem os economistas, **filantropos, humanitários, reformadores das condições da classe trabalhadora, organizadores de caridade, membros de sociedades de protetores de animais, fundadores de ligas antialcoólicas**, tacanhos reformistas de todo tipo imaginável (Marx; Engels, 2017, p. 48 *grifo nosso*).

As fundações são instituições conhecidas e reconhecidas pela sociedade contemporânea em diferentes formatos e com distintas finalidades ou missões. Tal complexidade e amplitude foi se construindo ao longo da história humana, desde a gênese da primeira instituição do tipo – localizada em um tempo e espaço bem distintos do contexto atual – até os dias de hoje, nos quais as diferentes formas de sociabilidade humana são determinadas pelo capital.

No entanto, desde os primórdios das fundações, as intenções por detrás do aparente "espírito de solidariedade" são tão ou mais importantes que as aparências. Os legados deixados ao mundo através das mais diversas fundações não carregam apenas números, bens ou valores monetários, eles têm também uma grande carga de valores morais/ideológicos/religiosos que são transmitidos através de gerações e da existência dessas entidades.

Se falamos que o capital consegue gerenciar até mesmo as relações humanas e moldar ao seu rol de necessidades, elementos básicos da vida em sociedade, as fundações não sofreriam de outra forma as consequências desse processo.

Como veremos, essas entidades passaram a figurar entre importantes Aparelhos Privados de Hegemonia (APH), munidos financeiramente e com capital político e cultural significativos e trânsito internacional. Com isso passaram a influenciar decisivamente nas disputas por hegemonia, como podemos constatar no texto que segue:

> Para formular a partir da teoria de Gramsci, nas fundações modernas encontramos o domínio dos intelectuais *par excellence*. Além disso, um grupo central de fundações liberais exerce poder "hegemônico" sobre a sociedade civil, incluindo todos estes intelectuais e as suas instituições, e tem um grande papel na definição de políticas governamentais. A hegemonia opera agora à escala global, facilitando a globalização da sociedade política e civil (Roelofs, 2003, p. 2)[21].

[21] Tradução livre do autor, como serão todas as demais a partir daqui. No original, em inglês: "To elaborate on Gramsci, in the modern foundation we find the domain of intellectuals *par excellence*. Furthermore, a central group of liberal foundations exerts "hegemonic" power over civil society, including all of these intellectuals and their institutions, and it has a large role in shaping governmental policies. Hegemony now operates on a global

Neste capítulo, procuraremos, inicialmente, contextualizar historicamente a instituição-fundação e o caminho pelo qual, aos poucos, ela foi se diversificando e servindo de variadas formas à manutenção do *status quo* em diferentes sociedades até que atingisse o próprio Estado e expandisse, assim, ainda mais seus tentáculos sobre essas formas diversas de sociabilidade.

Em sequência, vamos apresentar o contexto atual das fundações e seus diferentes tipos jurídicos e funções históricas e sociológicas, que vão desde a caridade até a manutenção de instituições complexas, como universidades, escolas, centros de pesquisa, hospitais etc. As fundações de apoio às universidades também serão apresentadas neste capítulo, em que pretendemos esmiuçar a relação legal e institucional que tange toda a vida universitária atualmente e desde há algum tempo, mediada por elas, bem como as diferentes tentativas de governos e frações hegemônicas da classe dominante em aprofundar/estreitar essas relações.

Ao final, consideramos importante caracterizar e demonstrar o debate e a implementação de diferentes legislações acerca desta temática e acerca das fundações de apoio, para que possamos, mais adiante, compreender, com profundidade, essas relações entre fundações e instituições, a partir de um estudo de caso sobre as fundações da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

3.1 O QUE É, AFINAL, UMA FUNDAÇÃO?

> Fundação é na verdade um instrumento por meio do qual pode o ser humano – como pessoa física ou jurídica – transmitir à sociedade atual e sucessivas gerações seus ideais e convicções e seguir atuando "como vivo depois de morto" (Paes, 1998, p. 41).

> As fundações fornecem uma base institucional para a função hegemônica. Parecem distantes das suas origens e do apoio corporativo, podendo reivindicar uma imagem neutra. Ao contrário das universidades, não são limitadas por tradições disciplinares ou qualificações profissionais, pelo que podem incluir qualquer pessoa e financiar todo o tipo de projetos (Roelofs, 2003, p. 2).[22]

As primeiras fundações do/no mundo podem ter sido localizadas no Egito antigo ou na Grécia antiga, onde elas eram destinadas, basicamente, aos estudos e ao culto aos deuses daquela cultura, e teriam legado aos romanos – após a invasão do território grego por estes – o

scale, facilitating the globalization of both political and civil society."

[22] No original em inglês: "Foundations provide an institutional basis for the hegemonic function. They appear distant from their corporate origins and support, so they may claim a neutral image. Unlike universities, they are not hobbled by disciplinary traditions or professional qualifications, so they can include anyone and can fund all kinds of projects."

formato “fundação”. A partir de então, este se espalhou pelo Império Romano (Rafael, 1997; Paes, 1998).

Tem-se por base comum de compreensão que, desde as primeiras intenções e rascunhos do desenho do que viriam a ser as fundações, elas eram dependentes de grandes fortunas e/ou posses, como terras ou imóveis, por exemplo, que eram destinadas – integral ou parcialmente – pelos seus possuidores, ao “bem comum”.

Na Grécia, por exemplo, onde as escolas de filósofos não podiam se organizar de forma permanente para difusão de suas doutrinas, sob o temor dos poderes públicos de que “tais instituições pudessem chegar a contribuir para uma alteração da ordem pública” (Paes, 1998, p. 42) foi através da instituição de uma fundação que elas se tornaram permanentes ou duradouras.

Para driblar os impedimentos colocados,

> os filósofos encontraram um modo de perpetuar sua vontade mediante um sistema de indefinidos fideicomissos sucessivos, como fizeram, entre outros, Epicuro e Teofrasto.
> O primeiro deles deixou seus jardins a dois de seus herdeiros, com a incumbência de que do jardim pudessem desfrutar os filósofos de sua Escola e impondo o mesmo ônus, sucessivamente, aos herdeiros de seus herdeiros. O segundo, Teofrasto, instituiu herdeiros de seu jardim a dez de seus discípulos para que, em conjunto, desfrutassem, incumbindo-lhes que seguissem seu exemplo quando eles mesmos falecessem.
> Temos como exemplo também a escola que Platão fundou nos jardins da Academia, uma instituição de ensino do tipo científico-religioso, consagrada às musas, em Atenas. Tendo dirigido a Academia por quase duas décadas, legou-a, em seguida, a todos os discípulos, seus sucessores (idem).

Já em Roma, as fundações ganharam contornos mais bem definidos e ainda mais aproximados da forma fundacional como a conhecemos até os dias atuais. É possível afirmar que o autor indica a não existência de uma formatação jurídica no direito romano que possa ser considerada antecedente direta da fundação, ao mesmo tempo em que ele afirma que a forma prática era similar à das atuais fundações. Nessa perspectiva:

> As primeiras fundações romanas foram dedicadas, segundo excelente pesquisa de Londres da Nóbrega, ao culto funerário, à distribuição de alimentos, à manutenção de crianças pobres e aos jogos. Como recorda Luiz Fernando Coelho, o direito romano, embora atribuísse personalidade jurídica somente aos entes do tipo associativo, concebia a existência de patrimônios vinculados a determinados fins; à época do direito romano clássico, não existiam patrimônios dotados de autonomia jurídica que pudessem ser considerados antecedentes diretos da fundação, mas a solução preconizada consistia na transferência do patrimônio a uma cidade ou *collegium*, com a imposição dos fins de utilidade pública, o que era feito mediante testamento ou por ato inter vivos (idem ibidem).

Passados alguns séculos, mais precisamente a partir do século XVII, na Europa, iniciaram-se severos questionamentos quanto às fundações que se multiplicaram com o passar do tempo, o que também acarretou acúmulos significativos de patrimônios de algumas delas. Os patrimônios e as receitas de algumas dessas fundações eram tão robustos que poderiam "atrapalhar" o desenvolvimento do Estado, reino, principado etc. Em outras palavras, eram instituições tão desenvolvidas, já àquela altura, que poderiam se equiparar aos próprios governos e disputar os rumos políticos de territórios e populações.

A Igreja - católica e protestante -, especialmente, se valeu do expediente de criar fundações para gerenciar rendas e patrimônios, o que acabou causando certos incômodos junto aos dirigentes políticos em diversos reinos. Foi assim que, na França, em regiões do território onde hoje é a Alemanha, e na Inglaterra, procurou-se limitar as ações e possibilidades dessas entidades/associações, o que acabou por diminuir a velocidade de multiplicação das fundações, em um determinado momento histórico.

No entanto, "ao final do século XVIII e nos séculos XIX e XX, as fundações, expandem-se e se consolidam" (Paes, 1998, p. 45). A partir daí a proliferação delas pode ser considerada ininterrupta, com especial destaque aos EUA, mas sem qualquer menosprezo em relação às fundações europeias e, mais recentemente, algumas asiáticas. Isso se considerarmos apenas as modernas ou contemporâneas, já que no rol das mais antigas outras regiões do mundo tinham também sua proeminência.

Esse histórico inicial e resumido permite-nos refletir que Fundação pode ser caracterizada como uma forma/estrutura privada de sociabilidade humana que, historicamente, remonta a processos de atendimento a necessidades de setores menos favorecidos econômica e socialmente ou ao desenvolvimento artístico, cultural e educacional, por parte de pessoas ou grupos afortunados que destinam partes de seus recursos (fortunas) e posses (imobiliárias, coleções, bibliotecas etc.) para elas. Até hoje, esse é o conceito principal que fundamenta a criação das mais diversas fundações privadas ao redor do mundo e as legislações nacionais que tratam do tema.

Se considerarmos o período histórico, desde os princípios do capitalismo, é fundamental debater a díade conceitual descrita em Gramsci (1999; 2000; 2002a; 2002b): coerção/consenso. O filósofo sardo contribuiu com suas reflexões que colocavam em perspectiva a questão do poder, da hegemonia. De um lado, o Estado com suas instituições reconhecidas, legitimadas e com o poder da coerção – ainda que envelopada em embalagem consensual, através da

democracia ocidental dos tempos contemporâneos –; de outro, as organizações da sociedade civil que são produtoras de consenso. Ambos os vetores servindo ao mesmo propósito de difundir um senso comum alicerçado, em especial, pelo consenso ativo, produto de um convencimento gerado, em grande parte dos casos, através dessas instituições produtoras e promotoras de consenso. Nessa direção:

> Nas sociedades ocidentais, o Estado se amplia, adquirindo uma nova materialidade: complexificação da burocracia civil e militar da aparelhagem estatal ou do Estado em sentido estrito e crescente expansão qualitativa e quantitativa dos aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil. O Estado redefine, ainda, suas funções, acrescentando às tarefas de comando, governo e domínio a função de direção cultural e política das classes dominadas (hegemonia civil), por meio da adesão espontânea (consenso), passiva e indireta e/ou ativa e direta ao projeto de sociabilidade da classe dominante e dirigente (Neves; Sant'anna, 2005, p. 25).

Em outras palavras, essas formas de organização da sociabilidade humana, que chamamos fundações, são partes fundamentais para a criação destes consensos, exatamente por passarem um certo ar de neutralidade, já mencionado, mas, peremptoriamente, por terem grande parte de suas atividades ligadas a causas que não criam divergências no conjunto do espectro político de qualquer lugar. Afinal, quem seria contra erradicar a fome, oferecer educação de qualidade, financiamento de pesquisas científicas, acesso a serviços de saúde e uma série de outras áreas importantes para um equilíbrio social e sobre as quais as fundações atuam.[23]

Portanto, além das funções legitimadas do Estado para o uso da força, através de exércitos, polícias, administração pública, tribunais etc, a classe hegemônica elabora e constrói uma outra face, que seria uma extensão do Estado e que Gramsci chamou de Sociedade Civil (Gorender, 1988). A sociedade civil

> seria o âmbito em que se moveriam as instituições destinadas a obter o consenso das outras classes sociais que formam com a classe dominante aquele bloco histórico, que dá estabilidade à formação social. Aqui entram a Igreja, os Partidos Políticos, os

[23] No *Dicionário Gramsciano* (Liguori; Voza, 2017) há uma passagem interessante para ilustrar a centralidade dessa dupla conceitual em Gramsci para a compreensão do Estado e do Estado em sua forma "ampliada": "Na definição de Estado como entrelaçamento de sociedade política e sociedade civil, isto é, "hegemonia couraçada de coerção" (Q 6, 88, 763-4 [CC, 3, 244]), e nas reelaborações de tais definições que se encontram nos Q, é possível voltar frequentemente à substancial coincidência de significado entre hegemonia e consenso. Por exemplo, abordando a questão da opinião pública, G. deixa entender claramente como ela está estreitamente ligada "com hegemonia política, ou seja, é o ponto de contato entre a 'sociedade civil' e a 'sociedade política', entre o consenso e a força" (Q 7, 83, 914 [CC, 3, 265]), onde "consenso" corresponde à sociedade civil e "força", à sociedade política" (p. 142).
"E, no entanto, a aquisição de determinados hábitos por meio da coerção não é suficiente para que um indivíduo encontre seu lugar nos mecanismos que regulam a convivência social. Nesse caso – nota G. - precisa-se de algo mais, já que o respeito pela ordem legal constituída por aquele conjunto de regras sobre as quais se organiza "a vida dos homens entre si" não pode derivar apenas de uma imposição externa, mas deve ser fruto de uma convicção espontânea: deve amadurecer "por necessidade reconhecida e proposta a si mesmos como liberdade e não por simples coerção" (p. 127).

> Sindicatos, as Escolas, obviamente a Universidade, a Imprensa (hoje se incluiriam o rádio e a televisão, com sua tremenda força de comunicação), a Alta Cultura, o Senso Comum - a chamada sabedoria popular, com os provérbios, o folclore etc. Este seria o terreno onde se formariam as consciências que aceitariam a ordem vigente (idem, p. 57).

As fundações são constituídas, portanto, neste "terreno" em que se busca não uma apenas submissão passiva de uma classe subalterna, mas a sua/seu adesão/apoio à existência da ordem social vigente ou pretendida pelas classes hegemônicas. Nesse sentido, "Uma classe é hegemônica, é dirigente, na medida em que consegue obter o consenso das classes subalternas, na medida em que supera a visão corporativa" (idem ibidem).

Constatada a importância dessas entidades para a obtenção desse consenso social, podemos compreender melhor a grande quantidade de verbas que abastecem grandes fundações nacionais e internacionais, em especial, estadunidenses, como a Fundação Ford, Rockefeller e outras. Isso se dá, pelo menos, desde os primeiros anos de existência dessas fundações nos EUA e chegam até os dias atuais com especial destaque – nesse ponto de internacionalização - para o Brasil, mas dentro de um contexto de atuação destas no conjunto da América Latina. As áreas de atuação e de injeção dessas verbas direcionadas desde os EUA são muito variadas e vão de financiamento de pesquisas sociológicas sobre a questão racial, passando pelo desenvolvimento de vacinas e outras tantas participações na área da saúde, entre tantos outros "patrocínios" (Faria, 2002; Faria; Costa, 2006; Telles, 2002).

Com o passar dos séculos e as alterações nas formações sociais e, consequentemente, nas formas de sociabilidade humana, as fundações aumentaram em complexidade e passaram a diversificar os alvos a serem atingidos por meio dos seus recursos. Dessa forma, além do caráter meramente assistencial, muitas fundações passaram a oferecer seus recursos para a produção de pesquisas, seja nas áreas para produção de novas tecnologias, seja em áreas mais voltadas às questões socioeconômicas, artísticas, culturais, políticas e educacionais, entre outras.

Essa presença maciça de verbas das fundações inter e/ou transnacionais não cessou. Pelo contrário, segue com um número ainda maior de agentes desse campo fundacional envolvidos e com uma ramificação ainda mais difícil para estabelecimento de conexões diretas entre a origem da verba, o doador desta e quem – ou qual entidade – executa a ação em si. Nesse sentido, o trabalho de Mezarobba (2017) traz excelentes tabelas em seus apêndices que estabelecem essas conexões obnubiladas e nos permitem visualizar origem-destino das ações financiadas.

O tamanho, a força e as capacidades das distintas fundações ao redor do mundo podem ser considerados/as a partir de variados vetores: o patrimônio acumulado, o volume de arrecadações ao ano e/ou ao longo do tempo, a capilaridade territorial e social que suas ações permitem e a capacidade de interferência na política são, possivelmente, os principais.

Entre estas diversas formas utilizadas para calcular seu tamanho e classificar as fundações ao redor do mundo, que divulgam seus resultados por diferentes meios de difusão de notícias e *rankings*, todas apontam as fundações estadunidenses com largo destaque sobre as demais. Isso se deve a uma série de fatores, como veremos adiante.

No rol das fundações que assim atuam, podemos citar as grandes fundações ranqueadas pelo *site* do *Sovereign Wealth Fund Institute* que se define como uma:

> Organização global projetada para estudar fundos soberanos de riqueza, pensões, doações, fundos de aposentadoria, escritórios familiares, bancos centrais e outros investidores institucionais de longo prazo nas áreas de investimento, alocação de ativos, risco, governança, economia, política, comércio e outros relevantes problemas. A SWFI facilita o fundo soberano, pensão, doação, fundo de aposentadoria e eventos do banco central em todo o mundo. A SWFI é uma organização de propriedade de minorias. (acessado em 26/01/2024).

Há um *top* 100 e nele figuram, entre as 10 maiores:

1 - *Thrivent Financial* (EUA)

2 - *Sparebankstiftelsen DnB NOR* (Noruega)

3 - *Wellcome Trust* (Inglaterra)

4 - *Vita Joint Foundation* (Suiça)

5 - *Ford Foundation* (EUA)

6 - *National Science Foundation* (EUA)

7 - *Silicon Valley Community Foundation* (EUA)

8 - *Riksbankens Jubileumsfond* (Suécia)

9 - *William and Flora Hewlett Foundation* (EUA)

10 - *Foundation to Promote Open Society* (EUA)

Se entre essas 10 há um aparente equilíbrio entre Europa e EUA, especialmente considerando as cinco maiores, quando mudamos para a escala de 100, o predomínio estadunidense transparece: 85 são fundações dos EUA, 13 são europeias e duas estão distribuídas entre Nova Zelândia e Arábia Saudita. É relevante mencionar que o critério usado para esse ranqueamento específico é o volume total de ativos de cada uma das fundações.[24]

[24] É importante mencionar que outros *sites* de organizações que fazem esse tipo de avaliações destacam a *Bill & Melinda Gates Foundation* entre as maiores e ela nem é mencionada no *ranking* utilizado aqui. Em geral, essa

No caso dos EUA, especificamente, há mais interesses do que apenas a produção de consenso interno, uma vez que, desde a guerra fria e mesmo antes dela, as frações hegemônicas da burguesia estadunidense tinham planos – e foram criando os meios – para estender seu domínio financeiro, político, ideológico etc. sobre o mundo. Considerado o período caracterizado pelo termo globalização e o fato da internacionalização do capital (Chesnais, 1996; 1998), em especial o financeiro, as grandes fundações de lá não cobrem apenas mazelas e situações locais, elas cobrem também em nível global.

A Fundação Ford, por exemplo, financiou um sem número de pesquisas e outras atividades na América do Sul e com grande peso no Brasil. Se num primeiro momento a ligação entre Ford e indústrias ou industrialização no senso comum apontaria para a conclusão de que teriam financiado pesquisas sobre inovações nessa área, uma análise rápida acerca dos projetos financiados por eles permite verificar que vários estudos nos campos das ciências humanas e sociais, além da área da educação, receberam relevantes verbas desta e de outras fundações estrangeiras.

As motivações para essa ´solidariedade´ por parte das famílias mais abastadas dos EUA estavam longe de passar apenas pela caridade ou benevolência. Em 1965, parlamentares localizados à esquerda, no espectro político do congresso dos EUA, já afirmavam que: “Outro motivo para estabelecer a fundação, ao qual Rockefeller deu alta prioridade, foi o desejo de mostrar aos socialistas que o capitalismo era capaz de promover o maior “bem geral” (Curti; Nash, 1965 *apud Roelofs, 2003, p. 7).*[25]

Assim sendo:

> É nesse intuito que atuarão inúmeros dos aparelhos privados de hegemonia pertencentes ao atual bloco histórico, procurando disseminar a ideia segundo a qual o incentivo à capacidade de doação das classes socialmente dominantes, sua atuação voluntária e fraterna, sua defesa de um interesse comum, o qual permearia toda a sociedade, seriam mecanismos eficazes para – mantendo fora da pauta de discussões e ações sociais as contradições concretas do atual projeto societário – estimular o consenso, nesse caso específico, produzindo a convicção de que, efetivamente não haveria excluído, e sim aquele ainda não incluído. O que, de resto, demandaria unicamente um pouco mais de tempo, um ainda maior aprofundamento da lógica social neoliberal e uma maior consciência cívico-social por parte das classes dominantes. Nesse modelo, o sempre difícil e instável, mas decisivo consenso, seria obtido por meio de mecanismos de conciliação entre as classes sociais (Neves; Sant’anna, 2005, p. 33).

Além disso, nos EUA,

---

fundação aparece mais nas classificações por dinheiro dispendido em projetos.

[25] No original em inglês: Another motive for establishing the foundation, to which Rockefeller gave high priority, was a desire to show socialists that capitalism was capable of promoting the greatest ‘general good’.

> quem cria uma fundação pode deduzir do imposto de renda de 20 a 30% do valor que transferiu a ela, dependendo se for *cash* ou títulos.
> Se você criar uma fundação e doar U$ 1 milhão a ela, pode deduzir ao menos U$ 200 mil do seu imposto a pagar.
> Mas, tem mais: a lei obriga a fundação a aplicar apenas 5% de seus bens líquidos do ano anterior em *grants*, doações, no ano seguinte.
> Ou seja, 95% você pode administrar como bem quiser, direta ou indiretamente. Desde que você não tire proveito do dinheiro pessoalmente, tudo bem.
> O que permite a você construir duas fortunas, paralelas: uma, pessoal; outra, que você pode usar indiretamente para turbinar sua fortuna pessoal. Ou a de seus filhos, netos e bisnetos (Azenha, 2018).[26]

Em alguns países, como no caso do Brasil, mas também em uma série de outros países – inclusive muito distintos entre si -, em especial, europeus, houve um incremento à proliferação de novas fundações causado pela atuação do Estado. Além das fundações privadas, criadas a partir de um fundo próprio, destinado ao seu sustento e garantido por um mantenedor (ou grupo) abonado, passam a surgir fundações criadas pelo poder público para gerir diferentes espaços e serviços.

Essa complexificação propiciou a formação de um "novo setor" econômico, conhecido como Terceiro Setor, no qual são incluídas instituições, como fundações privadas e públicas, associações, Organizações Não-Governamentais (ONG's) e outros tipos de instituições que, de uma maneira ou de outra, servem ao atendimento do público, em nome do ou em parceria com o Estado – e mesmo substituindo-o em alguns casos.

Outra nuance relevante ao tratar das fundações, em especial, as públicas, é a pasteurização das diferenças entre "esquerda" e "direita"[27] por duas especiais razões: 1 – entre

---

[26] "Ford, Soros, Gates: A quem servem as mega fundações? A professora Joan Roelofs dá algumas pistas". Disponível em: https://www.viomundo.com.br/politica/a-quem-servem-as-mega-fundacoes-a-professora-joan-roelofs-da-algumas-pistas.html Acesso em 12 out. 2025.

[27] Norberto Bobbio (1995, p. 31) coloca que esquerda e direita são termos antitéticos, empregados por razões de distinção de ideologias e movimentos. Seriam, segundo o autor, reciprocamente excludentes, "no sentido de que nenhuma doutrina ou nenhum movimento pode ser simultaneamente de direita e de esquerda".
Essa acepção dá conta, de forma muito limitada, mas, apesar disso, é muito utilizada e por isso é eventualmente empregada no presente texto. No entanto, ao utilizarmos preferencialmente os conceitos gramscianos, é possível demonstrar e afirmar que essa dicotomia maniqueísta de Bobbio (1995) não permite um desvelamento completo dos mecanismos de afirmação do poder das frações hegemônicas da classe dominante que permitem uma intersecção – para não dizer incorporação – entre direitas e esquerdas ao redor do mundo.
Em crítica encontrada em (Roelofs, 2003, p. 11) pode-se enxergar um exemplo: "Nos últimos anos, trabalhos críticos emanaram de conservadores. Livros da extrema direita da *John Birch Society*, como *None Dare Call It Treason*, de John Stormer, veem as fundações como parte de uma conspiração do *establishment* para criar uma ordem mundial socialista. Eles acertaram muitos dos detalhes, mas as suas conclusões seriam consideradas "extremistas". O *Capital Research Center* oferece uma crítica conservadora mais moderada. As suas principais preocupações são que as fundações estejam a violar os valores dos seus fundadores e doadores, e/ou a destruir o capitalismo, ao financiar artistas performáticos, organizações ambientais e outros esquerdistas." (tradução livre do autor). No original em inglês: "In recent years, critical works have emanated from conservatives. Far Right John Birch Society books such as John Stormer's None Dare Call It Treason see foundations as part of a plot by the Establishment to create a socialist world order. They have many of the details right, but their conclusions would

os críticos liberais havia muita divergência sobre a questão contábil e de impostos, mas também acusações de "comunismo" (pânico moral), uma vez que as fundações serviam, em especial, ao atendimento dos menos favorecidos e serviços sociais e, segundo essa lógica, contribuiriam para a ideologia "comunista ou socialista"[28]; 2 – entre aqueles identificados à esquerda no espectro político também havia – e ainda há - muitos críticos, mas entre estes houve quem se dispusesse a construir "outro tipo de fundação" que, a princípio, confrontaria o modelo liberal (e neoliberal), mas que também pode ser interpretada como uma forma de acomodação dentro do capitalismo, embora sem interesse de superá-lo como meio de produção e reprodução da vida em sociedade.

Esse "setor" que se desenhou a partir do exemplo das fundações, centralmente, acabou por ser caracterizado como "terceiro setor" e muitas organizações que atuam através de meandros e práticas assemelhadas às das fundações passaram a ter outras denominações - oficiais ou oficiosas, pois algumas continuavam sendo fundações na personalidade jurídica - como Organizações não-governamentais (ONG's), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's), Organizações Sociais (OS's) etc. Essas denominações e novos formatos facilitaram a venda de uma imagem menos liberal para o público mais identificado com essas forças à esquerda do campo político.

Para fins estatísticos e melhor análise sobre os dados públicos disponíveis sobre esse setor mais específico do Terceiro Setor amplo, consideraremos a terminologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL), que procura abrangência mais generalizada para este tipo de instituição.

Também é relevante delimitar que o caráter de utilidade pública e o desvio de orçamento público para esse tipo de instituição não é exclusivo, nem à direita, nem à esquerda, e nem mesmo somente ao bloco no poder, uma vez que o amortecimento causado por elas interessa, fundamentalmente, para a manutenção das coisas como estão (ou do consenso ativo). Essa injeção de verbas do fundo público em diversas fundações é, atualmente, comum a diversos

---

be judged "extremist." The Capital Research Center provides a more moderate conservative critique. Its major concerns are that foundations are violating the values of their founders and donors, and/or destroying capitalism, by funding performance artists, environmental organizations, and other Leftists."

[28] Enquanto esse capítulo era escrito em sua primeira versão, surgiu, na câmara municipal do Rio de Janeiro, um projeto de lei protocolado, pelo vereador Carlos Bolsonaro, para proibir determinadas organizações não-governamentais de firmar convênios e contratos com o município, sob a alegação de que elas seriam "agentes de nova e sub-reptícia tática de espraiamento do comunismo". https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/a-nova-proposta-de-carlos-bolsonaro-na-camara-do-rio-proibir-convenios-com-ongs-comunistas/

países que as transferem em nome dessas entidades para atenderem a determinadas demandas que, em boa parte dos casos, deveriam ser atendidas pelo Estado – pelo menos para aquela parcela da população sem condição de acesso privado.

Apesar de haver um (quase) óbvio espelhamento do modelo gerado a partir das grandes fundações privadas estadunidenses, há, nas iniciativas estatais brasileiras – entre as quais se destaca a Fundação Getúlio Vargas (FGV) -, características de ornitorrinco (Oliveira, 2003), como veremos adiante. Já no campo das fundações privadas, o passar das décadas pouco fez alterar sua essência, ainda que textos legais sejam frequentemente alterados no sentido de adaptar determinadas legislações às demandas da conjuntura ou do bloco no poder nos diferentes países ou no caso do Brasil.

3.2 SURGIMENTO E PROLIFERAÇÃO DE FUNDAÇÕES NO BRASIL

Uma observação inicial importante de ser feita a esta altura do texto é a quase ausência de pesquisas e de autores dedicados mais profunda e centralmente ao tema da história e à análise sociológica dessas entidades (fundações) em território brasileiro. Pelo menos no que concerne à literatura a que tivemos acesso. A exceção a essa regra, que vale ser citada, é o livro *A fundação Roberto Marinho* (Machado, 1988), no qual o autor expõe, em formato de denúncia, algumas questões éticas e legais que, apesar de se basearem na experiência dele com a fundação específica em questão, podem ser usadas para refletirmos sobre o conjunto das fundações privadas.

Em geral, as referências encontradas e que abordam o tema e seus arredores estão concentradas na área do Direito e são pouco ou nada críticas – além de carecerem de metodologia histórica -, quando não se prestam a ser meros manuais para orientações em termos jurídicos, contábeis, de funcionamento ou instrumentos de propaganda.

Por outro lado, os estudiosos críticos de temas relativos às fundações pouco ou não se dedicaram, ainda, a pesquisar e a produzir textos para aprofundar o tema, apesar de serem importantes para a compreensão mais geral e contemporânea sobre o assunto. Nesta perspectiva, procuraremos, aqui, contribuir para o debate a respeito dessa complexa temática, trazendo elementos históricos e focando, mais especificamente, a organização e o funcionamento das fundações de apoio da UFSC.

Assim como as universidades são temporãs no Brasil (Cunha, 2007), também as fundações o são. Foi apenas no século XVIII que surgiu a primeira fundação (1752) em solo brasileiro. Esta era conformada a partir da fortuna de Romão de Matos Duarte e destinada a acolher crianças abandonadas. Assim, a "roda dos expostos" acabou ganhando o nome de Fundação Romão de Matos Duarte – vinculada à Santa Casa de Misericórdia - e até mesmo a ter um pequeno estatuto inicial, o *Regimento Interno das Obrigações e Empregados da Casa dos Expostos* (Rafael, 1997). A partir daí outras fundações surgiram na esteira desse conceito já consagrado internacionalmente e que foi adotado também em solo brasileiro.

Foi somente em 1893 que, por meio da Lei n° 173, se começou a tratar de aspectos relacionados às fundações, procurando legislar sobre "a organização das associações que se fundarem para fins religiosos, morais, científicos, artísticos, políticos ou de simples recreio, nos termos do art. 72, § 3º, da Constituição".[29] De forma mais específica e complexa, os textos legais só vão tratar de fato do termo (e da personalidade jurídica) das fundações a partir do Código Civil de 1916 que, de acordo com Rafael (1997), veio consolidar o que já estava expresso desde 1912.

Foi a partir do século XX e tendo algum alicerce legal, portanto, que as fundações se multiplicaram pelo país. Assim como ocorreu nos países considerados desenvolvidos, as fundações privadas se destacaram inicialmente. Podemos afirmar que, apesar das nuances que pode haver nas descrições de possibilidades dos diferentes tipos de fundação e suas personalidades jurídicas – o que ocorre, em especial, no caso das fundações públicas e não das privadas – pode-se também dizer que há uma tipificação comum que pode ser atribuída, de forma genérica, às fundações privadas, desde o início do século passado, em solo brasileiro e mesmo antes disso, em outras partes do globo:

> Resende define uma fundação como um conjunto de bens, com um fim determinado, que a lei atribui a condição de pessoa. Rafael a tem como um patrimônio personalizado, destinado a um fim. Já Paes a define como um complexo de bens destinados à consecução de fins sociais e determinados. A experiência dos três ilustres autores à frente da Curadoria de Fundações de Belo Horizonte, São Paulo e Brasília, respectivamente, nos auxilia a definir uma fundação como um patrimônio destinado a servir, sem intuito de lucro, a uma causa de interesse público determinada, que adquire personificação jurídica por iniciativa de seu instituidor (Szazi, 2006, p. 37).

[29] Rafael (1997) é uma das principais referências utilizadas em trabalhos que tratam de forma direta ou indireta a questão jurídica das fundações. No entanto, em seu livro, a referência feita à Lei n° 173, indica que ela teria sido promulgada em 1903 e essa informação vem sendo replicada nesses textos que o citam. Ocorre, porém que, nas pesquisas em diversas ferramentas de busca, a única lei 173 e que trata do tema é de 1893 e está citada no corpo do texto. Parece-nos que o autor se equivocou na menção ao ano da lei e o erro replicou-se a partir das citações.

Dado o atraso do Brasil no que diz respeito ao surgimento das fundações privadas, seu aparecimento, por iniciativa do poder público, passa a registrar-se antes mesmo de haver qualquer tipo de regulação ou regulamentação legal mais específica e logo após as primeiras regulações relativas às suas congêneres privadas.

Até hoje essas fundações servem, de maneira fundamental, a diversas atividades de alta relevância e, entre as mais importantes e antigas, podemos mencionar cinco:

- FGV (Decreto-lei nº 6.693 de 20 de dezembro de 1944) – descrita como "uma entidade que se ocupará do estudo da organização racional do trabalho e do preparo de pessoal para as administrações pública e privada". Coube a uma comissão designada pelo Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público "estudar a forma jurídica mais conveniente à entidade a que se refere esta lei e promover a satisfação das providências legais necessárias à aquisição de personalidade jurídica, elaborando, ainda, o projeto de Estatutos que, depois de submetido aos interessados, deverá ser aprovado pelo Ministro da Justiça, mediante a expedição de portaria";
- CNPq (Lei nº 1.310 de 15 de janeiro de 1951) – criada como "Conselho Nacional de Pesquisas, que terá por finalidade promover e estimular o desenvolvimento da investigação científica e tecnológica em qualquer domínio do conhecimento", conselho este que foi determinado a ser "pessoa jurídica subordinada direta e imediatamente ao Presidente da República, terá sede na Capital Federal e gozará de autonomia técnico-cientifica, administrativa e financeira, nos têrmos da presente lei";
- CAPES (Decreto nº 29.741 de 11 de julho de 1951) – instituída como "uma Comissão para promover a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de pessoal de nível superior", ficou determinado que tal comissão proporia ao Presidente da República, até 31 de dezembro daquele ano, a forma definitiva que deveria ser dada à entidade incumbida da execução sistemática e regular dos objetivos da Campanha";
- IBGE (transformado em fundação através do Decreto-lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967)[30];

[30] Durante o período imperial, o único órgão com atividades exclusivamente estatísticas era a Diretoria Geral de Estatística, criada em 1871. Com o advento da República, o governo sentiu necessidade de ampliar essas atividades, principalmente depois da implantação do registro civil de nascimentos, casamentos e óbitos. Com o passar do tempo, o órgão responsável pelas estatísticas no Brasil mudou de nome e de funções algumas vezes até 1934, quando foi extinto o Departamento Nacional de Estatística, cujas atribuições passaram aos ministérios competentes.
A carência de um órgão capacitado a articular e coordenar as pesquisas estatísticas, unificando a ação dos serviços especializados em funcionamento no País, favoreceu a criação, em 1934, do Instituto Nacional de Estatística - INE, que iniciou suas atividades em 29 de maio de 1936. No ano seguinte, foi instituído o Conselho Brasileiro de

- FUNAI (Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967).

É importante destacar que as quatro primeiras ´fundações´ mencionadas não eram denominadas precisamente como fundações nos textos legais que as originou. À exceção do IBGE – que se origina, como fundação, de um órgão anterior, bem mais antigo – as outras três "entidades" surgiram em um período de muitas atribulações e mudanças políticas, o que pode ter influenciado na elasticidade jurídica/legal destes textos originários. O fato de terem sido tornadas – ou tratadas por – fundações, de certa forma, também é decorrência das opções pelo formato fundacional que se tornou, poucos anos depois, preferencial.

O caso da FGV é, possivelmente, o mais emblemático sob esses aspectos mencionados. Fernandes (2009) realizou uma pesquisa relevante sobre a entidade. Segundo a autora:

> A ideia para instituir a Fundação está descrita na carta de Luís Simões Lopes, influente colaborador do Presidente Vargas e então Presidente do DASP, na qual expõe seus motivos para tal investimento. Esta carta é datada de 04 de Julho de 1944. Nesse documento, cuja numeração é 1.796, Luís Simões Lopes expõe ao Presidente da República os motivos para a criação da Fundação Getúlio Vargas, e está disponível no Relatório Anual da entidade de 1945, publicado em 1946.
> Os motivos apresentados por Luís Simões Lopes foram relacionados à fase de "intensa reorganização do trabalho" vivenciada no país, a "mudança social que as novas formas de produção trouxeram a este século", além das tentativas dispersas promovidas por órgãos do Estado e por iniciativa de particulares para "rever os moldes administrativos, formação e aperfeiçoamento de pessoal, a padronização de material e orientação e seleção profissional" (p. 47).

Nesse caso específico, a tentativa de criar algo "vago", que pudesse ser maleável ao longo do tempo, foi proposital e, de certa forma, inauguradora de tendência – ainda que sua fórmula não tenha se repetido exatamente em nenhuma das outras fundações criadas posteriormente.

Todas as mencionadas, no entanto, eram iniciativas que se pretendiam inovadoras no terreno das fundações. Foram diferentes tentativas de encaixá-las na máquina estatal, ao mesmo tempo garantindo certo controle e se desresponsabilizando pela sua gestão cotidiana. Isso ficará mais nítido adiante, quando tratarmos da diferenciação de "dois tipos" de fundações públicas e, com ainda mais profundidade, quando falarmos sobre as fundações-universidade e as fundações de apoio às universidades, que também são parte fundamental desse debate mais amplo.

Como consequência desses atos iniciais, uma série de outras fundações de iniciativa do poder público surgiram, inclusive, muitas ligadas à educação, fossem elas mantenedoras ou de apoio à oferta de determinado nível e/ou modalidade de ensino. Entre estas, podemos citar

---

Geografia, incorporado ao INE, que passou a se chamar, então, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Fonte: https://www.ibge.gov.br/acesso-informacao/institucional/o-ibge.html Acesso em: 30 abr. 2024.

aquelas que estão no centro do problema desta pesquisa: as fundações de apoio às universidades federais.

É também muito numerosa a quantidade de fundações mantenedoras de escolas, universidades e/ou redes de escolas e universidades, com destaque às iniciativas de cunho religioso, como no caso das Pontifícias Universidades Católicas (PUC's) e dos Colégios Maristas, embora haja outros tantos exemplos possíveis, como a Fundação dos Rotarianos, que mantém o tradicional Colégio Rio Branco e outras instituições ligadas à educação em São Paulo, ou a Fundação Bradesco, que mantém uma série de escolas país afora.

Outro exemplo que já foi debatido e estudado e que tem sua relevância ao tratarmos desse tema é a Associação Catarinense de Fundações Educacionais (ACAFE). O texto que segue é explicativo a esse respeito:

> O sistema ACAFE é formado por um conjunto de Instituições, criadas por lei municipal, porém funcionando nos moldes de universidades privadas, uma vez que cobram mensalidades dos alunos, sendo que sua natureza jurídica mais destacada é a de que são públicas de direito privado. Porém, sua natureza é bem mais complexa, uma vez que também fazem parte da Associação das Universidades Comunitárias, bem como das particulares, dependendo da situação, como mostra Siewerdt (2010) em sua pesquisa. Foram, portanto, longos anos de domínio, praticamente absoluto, em termos de Educação Superior, por parte das afilhadas à ACAFE, no interior do Estado de Santa Catarina (Bianchetti; Sguissardi, 2017. p. 81).

No caso da pesquisa em tela, essa instituição ganha especial importância, uma vez que sua existência e seu fortalecimento são elementos consideráveis para uma análise completa acerca da UFSC. Também porque, apesar de "peculiar", é representativa "em relação aos demais estados da Federação, no que diz respeito à expansão da Educação Superior" (idem, p. 80). Ao adentrarmos na história da UFSC, mais adiante, retornaremos ao assunto.

A forma fundacional encorpou-se de tal maneira na área educacional no Brasil – além de ter atingido o conjunto do espectro político brasileiro – que até mesmo outras iniciativas de elevado grau de ineditismo foram suscitadas, como no caso da Fundação Municipal de Educação de Niterói que, diferentemente de outras fundações municipais de educação, não foi instituída para manter uma instituição de nível superior ou prover a rede municipal administrada por uma secretaria, mas para suplantar a própria existência desta e ser, ela própria, a administradora dessa rede (Pustiglione, 2014).[31]

[31] Para além da administração da rede de escolas e creches, a ideia era que a fundação cumprisse algumas outras funções, especialmente ligadas a metas de arrecadação financeira própria. Essa arrecadação se daria através da produção de materiais didáticos e cursos de formação de professores para outros municípios, serviços de consultoria para municípios menores, entre outros.

3.3 DIFERENTES CONCEITOS POR TRÁS DE DIFERENTES TIPOS DE FUNDAÇÕES

> Lazarevsky e outros juristas burgueses chegaram à seguinte conclusão: o poder do Estado é baseado na convicção geral dos cidadãos que um Estado específico tem o direito de emanar seus decretos e leis. Assim, o fato real, a concentração dos meios de força e coerção nas mãos de uma classe em particular, está escondido e mascarado pela ideologia da burguesia.
> Enquanto o Estado feudal, baseado na propriedade de terras, sancionava seu poder pela autoridade da religião, a burguesia usa o fetiche da lei. Ligado a isso, também encontramos a teoria dos juristas burgueses, os quais agora foram adotados em sua totalidade pelos social-democratas, pelos quais o Estado é visto como um agente atuante nos interesses de toda a sociedade. “Se a fonte do poder estatal deriva da classe”, escreveu outro jurista burguês (Magaziner), “então para cumprir seus fins o Estado deve estar acima da luta de classes. Formalmente, ele é o árbitro da luta de classes e até mais do que isso: ele cria as regras desta luta” (Pachukanis, 2016, p. 312).

Não há neutralidade nas ações do Estado, bem como não há neutralidade nas leis, que são formatadas para que a sociedade funcione conforme as necessidades da classe dominante no capitalismo. Apesar de esta não ser uma novidade – e muito menos segredo – ainda há uma espécie de fetiche criado ao redor do “direito de legislar” que apenas uma pequena parte da sociedade em cada Estado tem. Nas democracias burguesas ocidentais atuais a “cobertura de consenso” é a democracia representativa, na qual os eleitores podem indicar, através de seus votos, aqueles que devem fazê-lo.

O poder judiciário também detém grande relevância nesse consenso, uma vez que a aura de neutralidade aí é (ou pelo menos já foi) ainda mais ostentada do que nos parlamentos ou em governos de diferentes níveis. Há uma estrutura constituída a partir da relevância que o Direito foi ganhando, historicamente, que domina o senso comum e faz brotar consensos, como na famosa frase: decisão judicial não se discute, cumpre-se!

Toda essa argumentação serve-nos para abrir uma parte da tese que, obrigatoriamente, precisará dialogar com elementos próprios do Direito, sem deixar de levar em consideração de onde e por quais interesses – de classe - surgem (e se cumprem) as leis. Nessa direção:

> A mais divulgada abordagem da ciência burguesa para a solução da questão da essência do direito consiste no fato de que ela se empenha em abarcar através do conceito de direito a existência de quaisquer relações humanas conscientemente ordenadas, de qualquer regra social, de qualquer fenômeno de autoridade social ou poder social. Assim, estudiosos burgueses facilmente transferem o direito para as sociedades pré-classe, o encontram na vida pré-estatal das tribos primitivas e concluem que o comunismo é impensável sem o direito. Eles transformam a lei de uma abstração vazia a um conceito universal desprovido de conteúdo histórico. O direito, para os sociólogos burgueses, vira uma forma vazia que é desconectada da realidade concreta, das relações de produção, do caráter antagonista destas relações em uma sociedade de classes e da presença do Estado como um aparato particular de poder nas mãos da classe dominante (Pachukanis, 2016, p. 315-6).

Consideramos não ser necessário mencionar mais elementos dos aspectos legais internacionais além daqueles já focados no primeiro item deste capítulo. Portanto, nossa atenção, aqui, voltar-se-á à legislação nacional acerca das fundações, o que nos permitirá compreender melhor os caminhos trilhados por elas até os dias atuais.

As diferentes caracterizações legais em relação às personalidades jurídicas ou possibilidades e limites legais de atuação das fundações consideradas são importantes indícios na busca pela relevância/importância que estas adquiriram, assim como as variadas relações interinstitucionais que são derivadas daí ou permitidas a partir disso.

Essa diferenciação ganha ainda mais contornos relevantes no Brasil, uma vez que se tentou estabelecer por aqui um terceiro tipo de fundação – na verdade, um segundo tipo de fundação pública. Foi uma tentativa de tornar indistintas as relações público-privadas e permitir uma maior e mais qualitativa absorção de serviços estatais pela iniciativa privada.

A ideia era fazê-lo utilizando uma série de artifícios que deveriam ter sido introduzidos no arcabouço legal brasileiro a partir da Reforma do Aparelho de Estado, o que não foi levado a cabo pelo governo de turno, tendo sido concluído na primeira década dos anos 2000, sob o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), embora com alguma diferença em relação ao projeto inicial.

Como já mencionado anteriormente, as fundações públicas – instituídas pelos poderes públicos e mantidas, pelo menos a princípio, mediante verbas do fundo público – são organizações bem mais jovens do que as fundações privadas anteriormente caracterizadas.

Historicamente elas começam a ser criadas para a manutenção de determinados equipamentos e serviços púbicos e/ou de utilidade pública com base em princípios mais ou menos similares aos das fundações privadas: destinação de orçamento e patrimônio próprios, com orientação específica de finalidade, como a administração de uma biblioteca, de um hospital ou mesmo de um museu.

No caso do Brasil:

> As fundações públicas prestam-se, principalmente, à realização de **atividades não lucrativas e atípicas do Poder Público**, mas de interesse coletivo, como a educação, cultura, pesquisa, sempre merecedoras do amparo estatal. São criadas por lei específica (CF, art. 37, XIX) da entidade-matriz e estruturadas por decreto, independentemente de qualquer registro (Meirelles, 1993, p. 306 *grifo nosso*).

Por serem instituídas pelo poder público são equiparadas, para fins de direito e obediência legal, às autarquias públicas. Em outras palavras, os direitos dos trabalhadores, as prestações de contas, os foros, são os mesmos das demais organizações do serviço público.

Apesar dessa garantia consignada pelos deputados constituintes, não foram poucas as tentativas para desfazer essa equidade nos anos imediatamente consecutivos à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88), como veremos adiante.

3.3.1 Fundações privadas

Esse tipo fundacional é o mais simples de ser explicado e compreendido, uma vez que diz respeito a bens privados que são disponibilizados para uma finalidade específica que é determinada pela pessoa doadora, seja ela jurídica ou indivíduo. Essa característica é estruturante deste formato de instituição desde antes mesmo do surgimento do capitalismo, das revoluções industriais e da conformação dos estados nacionais como os conhecemos atualmente.

Em termos de relevância e grandiosidade histórica, isso significa que a humanidade transformou toda uma série de formas e características sociais, culturais, políticas e econômicas, somente adaptando esse tipo específico de instituição às diferentes características conjunturalmente impostas, principalmente, a partir da conformação das legislações modernas e contemporâneas.

Ou seja, tudo indica que a forma fundação pode ser considerada como consagrada/consensualizada historicamente e, por consequência, isso pode explicar a dificuldade em abordá-las de forma crítica. Essa característica (legitimadora), hipoteticamente, também pode ter sido útil quando do advento das primeiras iniciativas estatais de fundações públicas, que se valeram do prestígio ligado ao termo fundação e ao sucesso de instituições similares.

As fundações privadas são reguladas pela legislação brasileira através do Código Civil vigente, desde 2002, e pontualmente modificado em 2015. No Capítulo III, trata-se especificamente das fundações, determinando que, para serem criadas “o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la”.

Além da utilização da forma mundialmente consagrada, a mencionada legislação determina que as únicas finalidades para as quais podem ser constituídas fundações são: *assistência social; cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; educação; saúde; segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio*

ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos e atividades religiosas.

Mais adiante, o mesmo código também indica que:

> Tornando-se ilícita, impossível ou inútil a finalidade a que visa a fundação, ou vencido o prazo de sua existência, o órgão do Ministério Público, ou qualquer interessado, lhe promoverá a extinção, incorporando-se o seu patrimônio, salvo disposição em contrário no ato constitutivo, ou no estatuto, em outra fundação, designada pelo juiz, que se proponha a fim igual ou semelhante (Brasil, 2002).

Anterior ao capítulo específico das fundações e seus sete artigos, elas também são mencionadas no Art. 44 como “pessoas jurídicas de direito privado” ao lado das associações, sociedades, organizações religiosas e partidos políticos. Mais adiante, são mencionadas novamente nas disposições finais e transitórias no que tange à necessidade de adaptação das fundações anteriores aos novos dispositivos legais.

Neste aspecto, há bem pouca controvérsia no campo jurídico, uma vez que a legislação foi se moldando às iniciativas que já tinham sucedido, ou seja, a tradição e os costumes difundidos e utilizados na sociedade em determinado momento histórico impuseram a forma das leis.

3.3.2 Fundações públicas

Antes de entrar diretamente na caracterização jurídica acerca das fundações públicas, faz-se necessário reforçar alguns elementos que tornam as distinções entre fundações públicas e privadas muito difíceis de serem compreendidas ou, no mínimo, turvas aos olhos de quem somente enxerga e as utiliza de fora. Esse entrelaçamento se dá, centralmente, pelas atribuições de “utilidade pública” dadas a diferentes fundações privadas, bem como pela imprevisibilidade legal posta sobre elas, visto que o último texto que as define é de 1987, período em que foram incluídas na legislação ainda vigente de 1967 (decreto-lei imposto pelo então Presidente Castello Branco) e sob a vigência do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. Esse decreto dispunha “sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”.

A Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, fez incluir no Artigo 4 as fundações públicas como parte da administração federal, assim como já estavam as Autarquias, Empresas Públicas e as Sociedade de Economia Mista. No artigo seguinte, que pretendeu definir mais especificamente cada uma dessas entidades nomeadas, a Fundação Pública consta, assim descrita no inciso IV:

> (…) entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987).

No mesmo Artigo 5, em seu parágrafo 3°, a legislação define que:

> As entidades de que trata o inciso IV deste artigo adquirem personalidade jurídica com a inscrição da escritura pública de sua constituição no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se lhes aplicando as demais disposições do Código Civil concernentes às fundações (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987).

Como afirmou Di Pietro, já em 1989, nem mesmo essa inclusão conseguiu pôr fim

> à discussão que se trava no direito brasileiro a respeito de sua natureza jurídica, pública ou privada. De todas as entidades da administração indireta, a fundação é, sem dúvida alguma, a que tem provocado maiores divergências doutrinárias no que diz respeito à sua natureza jurídica e as consequências que daí decorrem.
> Formaram-se, basicamente, duas correntes: de um lado a que defende a natureza privatística de todas as fundações instituídas pelo poder público e, de outro, a que entende possível a existência de fundações com personalidade pública ou privada, a primeira das quais como modalidade de autarquia (p. 173).

Foi com base nas interpretações da segunda corrente mencionada pela autora que se buscou um caminho alternativo – por via jurídica - à “rendição” à condição de Autarquia que os constituintes tinham imposto às fundações públicas. Ao longo dos anos de 1990, não foram poucos os governantes e legisladores que tentaram implementar e/ou impuseram essa “segunda forma” jurídica para diferenciar essas duas categorias de fundações e, por conseguinte, poder comportar-se de maneira diversa frente a umas e outras.

Em artigo publicado nos dossiês da Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo (ADUSP) sobre o tema das fundações, a então assessora jurídica do sindicato é explícita:

> De início, convém destacar que existem dois tipos de fundações: as denominadas públicas, instituídas e mantidas pelo poder público, com recursos públicos, que são parte integrante da Administração Pública Indireta e estão subordinadas a todas as normas de direito público; e as fundações privadas, instituídas por particulares, com recursos privados e que obedecem às normas do Código Civil Brasileiro em sua organicidade e funcionamento.

> Há quem defenda a existência de um terceiro tipo de fundação, as "privadas de apoio", que intermediariam o primeiro tipo e o segundo, ora com características de uma, ora de outra, assemelhando-se a entidades do terceiro setor ou filantrópicas. Não figuro, entretanto, entre esses defensores de uma terceira modalidade de fundação (Lorena, 2006, p. 33).

Apesar da incisividade, mais adiante, a mesma autora aponta que "não há como negar a evidência de que as fundações privadas de apoio existem no mundo material, e como tal, têm validade e efeitos", mas explica também que "do ponto de vista jurídico, é um equívoco, pois se trata na verdade de um arremedo doutrinário, da distorção de conceito jurídico que, por desvios e obliquamente, assentou-se, e permitiu sua adaptação à realidade que hoje vivenciam a USP e todas as universidades públicas do país" (idem ibidem).

Sendo assim, torna-se desnecessário procurar estabelecer uma diferenciação, por meio dos textos legais, entre os supostos dois tipos de fundação pública. Ao considerarmos que há uma equivalência entre as fundações públicas de direito público e as autarquias, admitida até mesmo pelos defensores da existência das duas formas, fica reforçada a não necessidade de forçar outras interpretações ou mesmo valer-se de decisões judiciais – ainda que, no direito brasileiro, a questão da jurisprudência tenha elevada relevância.

Ao tratarmos diretamente das fundações de apoio, mais a frente, será necessário retornar a este *imbróglio*, mas antes, procuraremos caracterizar as fundações públicas de direito privado, em cuja categoria, a princípio, todas as fundações de apoio estão incluídas.

3.3.3 Fundações públicas de caráter privado

Foi para dar conta de alterar a situação descrita anteriormente, isto é, a equiparação às autarquias, que se buscou, no Brasil, efetivar um novo tipo de fundação pública: a fundação pública de direito privado. Apesar de a iniciativa não ter logrado o êxito esperado pelos seus proponentes – ao menos em termos de inscrição efetiva no arcabouço legal brasileiro -, não é difícil encontrar autores de áreas diferentes e, inclusive do direito, bem como decisões judiciais que atribuem existência prática ou pragmática a este tipo de instituição.

Bresser-Pereira, Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) à época do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995-2001), não procurou camuflar as intenções contidas nos planos do governo de turno. Não havia apenas a intenção de criar um

terceiro tipo de fundação, a ideia era extinguir entidades/órgãos já existentes e convertê-los a um novo formato, como podemos depreender da citação abaixo:

> Para isso será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. Desta forma, se evita que as organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como aconteceu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, e assim submetidas a todas as restrições da administração estatal. As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores públicos da entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização será global; a contratação de novos empregados será pelo regime de Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito por contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas (Bresser-Pereira, 1996, p.286-287).

As intenções não são obscuras – ainda que questionáveis – e nem tampouco inéditas, pois a criação das universidades-fundação no período militar também procurava possibilitar a emergência de instituições "híbridas", mas sob a justificativa principal/essencial de "liberar amarras" que o direito público/administrativo impõe às entidades e autarquias estatais.

Como já observado também no caso da Universidade de Brasília (UnB), há uma tendência ao formato fundacional como preferencial para a instituição de um sem-número de instituições que se dá, exatamente, em razão dessas possibilidades "inovadoras" quando comparadas ao engessamento estatal. Essa tendência manteve-se com os militares, conforme a questão das universidades-fundação, mas também a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) ou a transformação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), iniciativas que não deixam dúvidas.

Coube, porém, aos governos sucedâneos do período da ditadura empresarial-militar, uma maior ênfase na tentativa de desatar os nós que os antecessores não conseguiram e, nesse sentido, o ministro Bresser-Pereira – durante os governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) à frente – foi peça chave.

Essas tentativas se deram por meio de subterfúgios que procuravam emprestar ao processo de privatização uma aura menos desgastada do que o termo privatização permite. Descentralização e ampliação da participação da sociedade civil são duas dessas palavras-chave, conforme podemos ver a seguir:

> Essa descentralização dos serviços seria levada a cabo por dois projetos essencialmente: descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os Estados e Municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não-estatal. [...] Transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de

> empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de "publicização" (Brasil, 1995).

Essa procura por uma personalidade menos ligada ao neoliberalismo que caracterizava o governo de então era parte de uma estratégia internacional que ficou conhecida como "terceira via", que tem como seu principal intelectual Anthony Giddens, que também a caracterizava como "democracia social ou esquerda democratizadora" (Giddens, 2007). No Brasil recém-saído de uma longa ditadura, ligar-se à direita ainda não era rentável do ponto de vista político-eleitoral, o que favorecia esta opção por parte de setores essencialmente liberais como os ligados ao PSDB.

Essa "nova esquerda", que surgia na esteira do colapso soviético e do fim da guerra fria, procurava se diferenciar dos supostos dois extremos, ainda que, apesar do discurso oficial, aparentassem, na prática e medidas propostas, uma preferência mais evidente pelo lado oposto do espectro político, como podemos conferir no trecho abaixo de Bresser-Pereira (2007, p. 526):

> As políticas que a Nova Esquerda está adotando aproveitam e levam adiante algumas das necessárias reformas voltadas para o mercado da Nova Direita (por exemplo, a liberação do comércio, a privatização de indústrias competitivas, **a introdução de administração pública gerencial**). A Nova Esquerda acredita antes no mercado do que no Estado como agente coordenador da economia, mas não é dogmaticamente pró-mercado como a Nova Direita. E ainda atribui ao Estado um papel protagônico. O Estado existe não para substituir os mercados e os empresários, mas para regular mercados e proteger os direitos de propriedade, para manter a estabilidade macroeconômica, para capacitar as empresas a serem competitivas, promovendo a ciência e a tecnologia, e agindo pontualmente através da política industrial e comercial, para garantir um mínimo de renda e prover **educação básica**, saúde e cultura a todos, para proteger o meio ambiente e o patrimônio cultural do país. **Contudo, esses papeis serão desempenhados de forma distinta num país desenvolvido e em outro em desenvolvimento** (Destaques nossos).

O gerencialismo, a exclusão da educação superior do rol de garantias a serem dadas pela ação estatal e a aceitação de um papel subordinado aos países desenvolvidos nada mais eram do que recomendações de entidades como o Banco Mundial e disseminadas desde o Consenso de Washington, as quais estão bastante distantes de poderem ser consideradas do lado esquerdo do campo político, econômico ou social.

O “estado gerencial” que se procurava conformar no Brasil era e, em muitos aspectos, ainda é - uma espécie de Frankenstein político-econômico. No resumo de um artigo, a dupla que produziu grandes contribuições para este debate define bem do que se trata:

> (…) o gerencialismo (como ideologia) e a gerencialização (como um processo de transformação) se combinam para produzir o que descrevemos como um estado gerencial. Nesta forma de estado, arranjos organizacionais e sistemas de poder, autoridade e processos anteriores embasados em uma combinação de burocracia e profissionalismo são reconfigurados em torno da autoridade gerencial: o direito de gerir. Recorrendo a uma concepção da dispersão de poder em processos de reforma do estado, sugerimos que é o gerencialismo que fornece coerência tanto ideológica como organizacional aos cenários organizacionais complexos que emergiram de projetos de reforma do estado. Fronteiras borradas, formas organizacionais hibridizadas, arranjos de governança inovadores e novos aparelhos de responsabilização e avaliação são articulados pelas promessas de maior liberdade e autoridade gerencial (Newman; Clarke, 2012, p. 353).

O caso do estado de São Paulo, que criou e/ou transformou uma série de entidades instituídas para oferta de determinados serviços públicos/estatais em fundações e passou a admitir servidores sob contratos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – ainda que tenha sido obrigado a manter o instituto dos concursos públicos para admiti-los – como no caso da Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (FEBEM, atual Fundação Casa), é exemplar em termos dessas intenções e ações da “terceira via”.

A própria USP, por mais que não tenha sido transmutada em uma fundação, passou a ser “recheada” por estas e também a admitir novos servidores sob o regime celetista, perfilando uma série de orientações que eram instituídas desde o nível federal, mas com maior grau de resistência e consequente dificuldade do que comparadas ao estado de São Paulo.

A citação abaixo, de Dardot e Laval (2016), é longa, porém, elucidativa acerca das transformações que se formularam não somente para o formato do Estado e que foram aplicadas exemplarmente em SP -, mas também para suas novas justificativas:

> Muito frequentemente esquecemos que o neoliberalismo não procura tanto a “retirada” do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital quanto a transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam as empresas privadas. O Estado foi reestruturado de duas maneiras que tendemos a confundir: de fora, com privatizações maciças de empresas públicas que põe fim ao “Estado produtor”, mas também de dentro, com a instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais.
>
> A principal crítica que se faz ao Estado é sua falta global de eficácia e produtividade no âmbito das novas exigências impostas pela globalização: ele custa caro demais em comparação com as vantagens que oferece à coletividade e põe entraves à competitividade da economia. É, portanto, a uma análise econômica que se deseja submeter a ação pública para discriminar não apenas as agendas e as não agendas, mas a própria maneira de realizar as agendas. Esse é o objetivo da linha do “Estado

> eficaz", ou do "Estado gerencial", tal como este começa a se construir a partir dos anos 1980. Tanto a direita neoliberal como a esquerda moderna admitiram na prática que o governo não podia se desinteressar pela gestão da população no que diz respeito à segurança, saúde, educação, transporte, moradia e, obviamente, emprego. E menos ainda na medida em que a nova norma mundial da concorrência exige que os dispositivos administrativos e sociais custem menos e se orientem sobretudo para as exigências da competição econômica. A diferença que essas políticas querem introduzir reside na eficiência dessa gestão e, por conseguinte, no método que se deve empregar para fornecer bens e serviços à população (Idem, p. 275-6).

O ideário do "Estado mínimo" permeava (e ainda permeia) todas essas iniciativas. Em termos resumidos, a ideia é a de que o Estado não administre nada que não seja considerado "estratégico" ou "típico de Estado" e isso abrange um rol enorme de serviços e mediações, como no caso dos exemplos já citados na área da educação em todos os níveis, pesquisa científica, cultura, esportes e até mesmo na área de segurança pública e da saúde.

Apesar desse ímpeto privatizante e "modernizador" do período, as munições possíveis de serem gastas o foram com as privatizações das empresas estatais, realizadas em grande número durante os oito anos do governo FHC, pois, no campo de criação de novas fundações, o período mencionado quase passa despercebido, uma vez que nenhuma fundação relevante foi criada nele.

O que certamente se destaca nessa área, no período, são as regulações acerca do "interesse social" e das FASFIL em geral, visto que houve grande incremento no número desse tipo de entidades à época e que essa legislação pavimentou caminhos a serem seguidos a partir dali, inclusive pelos governos que os sucederam e que eram de oposição, como no caso do PT.

As universidades sempre estiveram no centro da mira e isso desde antes do período regido pela atual Constituição de 1988, e assim seguem. Por mais que as táticas ou estratégias para o aumento dos processos privatizantes sejam diferentes ao longo do tempo e dos distintos governos que estiveram à frente do país, as fundações sempre estiveram no centro dessas iniciativas, incluindo a mais recente e sobre a qual ainda falaremos, denominada "Future-se".

3.4 AS FUNDAÇÕES E AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS

> Um novo conhecimento passa a ser produzido de forma dominante nas universidades federais brasileiras: o conhecimento na condição de matéria-prima para tornar-se produtos, serviços público ou privado, marcas registradas, patentes e licenciamentos para as fundações universitárias. Slaugther e Rhoades (2010) o nominam como alienado, que viria reestruturar o trabalho do professor, sua visão sobre o trabalho e sobre a própria universidade, no caso, a federal brasileira (Silva Jr., 2017, p. 35*).*

Do total de 68 universidades federais no país, 24 têm em seu nome/CNPJ o prenome Fundação. Duas delas são as Fundações Universidades do Amazonas e de Brasília. As outras 22 são as Fundações Universidades Federais do/de/da: ABC (SP), Acre, Amapá, Grande Dourados (MS), Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Ouro Preto (MG), Pelotas (RS), Piauí, Rio Grande (RS), Rondônia, Roraima, São Carlos (SP), São João del-Rei (MG), Sergipe, Tocantins, Vale do São Francisco (PE/PI/BA), Viçosa (MG), do Pampa (RS), do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e Uberlândia (MG)[32].

Apesar da maioria destas terem sido instituídas sob a ditadura empresarial-militar, há outras tantas importantes que acabam por ajudar-nos a ilustrar o argumento de que as iniciativas, neste sentido, são assemelhadas, mesmo tendo sido tomadas por governos muito diferentes, como no caso da Fundação Universidade Federal do Piauí, do ABC, do Pampa, entre outras que foram criadas no governo Lula 1 (2002-2005), no contexto de implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e, especialmente – por questão de relevância já mencionada – a Universidade de Brasília, que pode ser considerada a “mãe” das demais universidades-fundação.

No caso das instituições criadas antes da CF-88, o argumento pensado e utilizado para que esta fosse a forma jurídica escolhida direcionava-se no sentido de permitir que essas instituições pudessem funcionar de maneira diferente (e até mesmo oposta) daquelas observáveis nas instituições congêneres anteriores (autárquicas). Com efeito, “Era necessário integrar a educação superior às orientações do novo projeto de desenvolvimento. Era necessário despolitizar o campo acadêmico, neutralizar as ações de contestação do movimento estudantil, ligado a organizações populares, e mantê-lo sob rígido controle” (Sguissardi, 1993, p. 34).

Ainda que o modelo fundacional não fosse a opção principal indicada nos documentos e relatórios produzidos anteriormente à Reforma Universitária do fim dos anos de 1960, através dos convênios MEC-USAID e dos *Relatórios Atcon*, essa foi a escolha do governo autoritário à época e que foi seguida pelos seus sucessores após a reabertura política. Como rememora Sguissardi (1993, p. 34):

> São dessa época os Decretos-Leis n° 200, de 25-02-67 e n° 900, de 29-09-69. Ambos regulamentam a criação e funcionamento de fundações (fundações universitárias incluídas). **As fundações universitárias, que surgem a partir dessa época, surgem sob o signo do duplo movimento de desobrigação do Estado com o ensino superior (via contenção de expansão das IES públicas e incentivo à expansão das**

[32] Fonte: MEC. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/es/universidades-federais Acesso em 6 de jul. de 2024.

> **IES privadas) e de recuperação do controle político-administrativo sobre a universidade** (Destaque nosso).

Havia – e em certa medida ainda há – a tentativa de construir consenso no sentido da rigidez dessas instituições “ultrapassadas” (as autarquias), bem como da sua incapacidade de implementar uma boa e eficiente gestão. A partir desse consenso constituído ficaria mais fácil convencer diferentes agentes do campo educacional e da sociedade em geral, de que fazer algo “novo” seria mais que necessário: tornava-se imprescindível.

Durante os governos autoritários, tentou-se instituir uma “nova universidade” pelas mãos do governo federal. Sua forma ideal era a fundação e, assim, passaram a surgir outras universidades ao longo desse período (anos de 1960 e de 1970). Apesar da letra da lei demandar que essas novas fundações fossem dotadas de patrimônio e fontes próprias de receita, que não somente o orçamento da união, as poucas universidades que foram criadas dessa forma não conseguiam extrair a parcela necessária de receita própria e/ou complementar, e outras nem mesmo tiveram essa dotação nas legislações que as criaram (Sguissardi, 1993).

Eram, na prática, verdadeiras Fundações sem fundo, fadadas ao fracasso acadêmico e para sobreviver lhes restava subordinar o ensino, a pesquisa e a prestação de serviços à busca do sucesso empresarial (Cunha; Góes, 1991). Sguissardi (1993) demonstra também que essas fundações eram tão dependentes do orçamento da união quanto, ou até mais do que as universidades autárquicas, o que faz a balança pender para o lado da utilização do modelo, mais como forma de controle autoritário e de “inovação” em gestão do que propriamente como prática de gestão eficiente ou eficaz.

O exemplo da Fundação Universidade Federal de São Carlos (FUFSCAR), estudado por Sguissardi (1993), é ilustrativo dessas tentativas. Houve diferentes formas de pressão exercidas por influentes agentes dos campos político e econômico da região e que mantinham relações privilegiadas com os agentes estatais do governo ditatorial. A intenção parecia ser, nitidamente, a de utilizar uma instituição que já nascia legitimada socialmente para fins totalmente privados. Essa utilização não previa somente aquela instituição que estava mais evidentemente ligada às pesquisas que favoreceriam um crescente setor industrial na região, mas também no sentido ideológico de afirmação do caráter privado como mais competente e eficaz para a gestão dessa instituição.

É relevante relembrar que esse não representava, exatamente, um movimento de ruptura dos militares ao projeto vigente antes de sua chegada ao poder no país, uma vez que a própria

UnB e seus idealizadores, dispostos em lugares distintos no campo político e educacional em relação aos autoritários – militares ou não - já trilhavam esse caminho da gestão “extraestatal”, ainda que com diferenças relevantes.

Apesar dessa semelhança, também era possível apontar diferenças relevantes, como podemos ver na citação abaixo:

> O que sofreria uma profunda mudança qualitativa seria o sentido histórico que passaria a determinar os fins da modernização do ensino superior. Esta, a partir da liquidação política do populismo, perderia a sua conexão com a criação de um capitalismo ‘autônomo’, de coloração nacionalista, para tornar-se um fator instrumental de consolidação de um projeto de desenvolvimento ‘associado’ e dependente dos centros hegemônicos do capitalismo internacional (Ribeiro *apud* Sguissardi, 1993, p. 34).

Apesar disto, foram os militares e seus sucessores neoliberais “originários” - FHC, Bresser-Pereira, Paulo Renato de Sousa, entre outros - que reforçaram a costura entre diferentes fundações e o funcionamento das universidades públicas brasileiras, em especial, as federais, mas de forma muito mais ampla no que diz respeito ao financiamento das pesquisas e outros projetos universitários gestados e/ou regulados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e por outros/as órgãos e agências congêneres.

Se a criação da UnB serviu para inaugurar a fundação como regime jurídico da universidade federal e como modelo para as estaduais que se criaram depois (Cunha; Góes, 1991), acabou também por deixar em aberto um debate sobre os tipos existentes (autarquias e fundações). Porém, é a afirmação seguinte que nos permite refletir sobre a persistência do modelo fundação, mesmo após os anos de 1980, quando as poucas diferenças existentes acabaram transformadas em diferenças estatutárias ou regimentais pontuais:

> Igualmente inaceitável é a adaptação da rigidez da autarquia com a “flexibilidade” da fundação: quase todas as universidades autárquicas organizaram fundações de direito privado para intermediar a captação de recursos para a pesquisa, para a administração de restaurantes universitários e outras funções que fazem parte do dia a dia da instituição. Mas, o preço pago por esse ganho imediato de “flexibilidade” é alto: o reforço, pelo isolamento, do setor não transferido para as fundações (Cunha; Goes, 1991, p. 89).

Estariam as fundações de apoio transformando o espaço público universitário em espaço de quase- mercado? Havia, já naquela época, alguma relação entre FA’s e a ausência (ou dificuldade no exercício) da autonomia universitária?

Valemo-nos desses questionamentos já levantados por Sguissardi (2009), e dos demais feitos anteriormente, no presente texto, para aprofundar a análise sobre essa (*omni*)presença das fundações no ambiente universitário brasileiro, em especial, nas universidades públicas federais.

Essas diferentes tentativas de tornar a universidade e sua estrutura similares em seu funcionamento e até mesmo em seu ordenamento jurídico, são sucessivas e seguem em curso, como pode ser observado a partir do debate instalado acerca do Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores, que foi nomeado como *Future-se*, apresentado ao Brasil pelo Ministério da Educação então chefiado pelo ministro Abraham Weintraub (2019 - 2020).

Por mais características “atípicas” que possamos atribuir ao período do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), em suas diversas ações e omissões, no caso do modelo utilizado para dar consistência ao projeto citado, parece-nos que foi seguida uma linha de continuidade – que se aproveitava significativamente da estrutura que se criou ao longo da história das universidades públicas federais brasileiras. Entre outros pontos que poderiam ser citados, há a presença central das fundações e sua forma de “administrar”, apontadas como “uma nova forma de administrar as universidades federais”.

Se num primeiro momento a proposta demandava a criação de uma nova rede institucional com a presença de Organizações Sociais (OS’s), na segunda versão do projeto as fundações de apoio aparecem como solução “consensual”:

> A minuta-II rescende o fumo das batalhas feitas pelas fundações de apoio, ausentes da primeira. **As Ifes e as próprias fundações de apoio, por meio do CONFIES, fizeram enorme esforço para que, seja qual fosse o papel que uma OS viesse a fazer junto às Ifes, esse papel deveria ficar com as fundações de apoio**, por dois motivos principais: primeiro, **porque há um marco regulatório bem estabelecido para as fundações de apoio**; segundo, porque **elas nasceram dentro da Ifes, seus dirigentes conhecem com profundidade o funcionamento e a rotina das instituições** e os papéis de cada uma já estão bem estabelecidos. Isso, por certo, é verdadeiro e justifica, portanto, a ação realizada em prol das fundações de apoio. Entretanto, elas poderão, dependendo das atribuições que lhe forem dadas e do poder que as possa constranger, iniciar uma rotina de ação muito diversa da que tiveram até presentemente. **Os perigos da administração paralela e de afronta à autonomia universitária poderão rondar também as portas das fundações** (Giolo, 2020, p. 61-2. Destaque nosso).

Nos trechos destacados na citação acima é possível compreender por que não havia exatamente um consenso sobre o tema, uma vez que diversas entidades e intelectuais da área se posicionaram claramente pela retirada do projeto, ao passo que diversas reitorias se aliaram ao

Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIES) para apenas procurar modificá-lo em convergência com suas aspirações.

Apesar do arrefecimento dos debates acerca do tema – que pode ser atribuído tanto ao cenário de mobilizações contrárias, ocorridas quando da sua apresentação em 2019, quanto ao ocaso do bolsonarismo como centro do bloco no poder – o projeto (PL 3076/2020) segue ativo em sua tramitação legislativa, ou seja, em tese, pode ser trazido à baila novamente, a qualquer tempo, pelo parlamento.

Como parte das críticas observadas nos preâmbulos das diferentes versões apresentadas, inclusive nas posteriores ao *lobby* mencionado por parte do CONFIES, podemos encontrar as mesmas críticas que se renovam de tempos em tempos acerca da eficiência da administração pública das IFES e seu alto custo. Nesse sentido o autor citado anteriormente faz uma comparação necessária entre as IFES e suas congêneres privadas que seriam mais "eficientes":

> As universidades e os institutos federais são instituições complexas e, à exceção de algumas poucas que ainda estão em fase inicial de implantação, todas estão dotadas de estrutura material e humana capaz de garantir-lhe o funcionamento e, com isso, a consecução de sua ampla gama de finalidades. Por mais que se queira encontrar disfunções no sistema, e as há, por mais que se queira hipertrofiar seus problemas, e os há, é forçoso reconhecer que o mecanismo funciona bem e os resultados, em todas as direções, são sempre os mais expressivos no contexto da educação superior brasileira. Dizer que essas instituições são caras, comparativamente às instituições privadas, é um julgamento precipitado e, muitas vezes, mal-intencionado. Quantas instituições privadas incluem no seu orçamento os profissionais inativos? Quantas delas têm a maioria de seus professores em tempo integral e dedicação exclusiva para que se dediquem intensamente ao ensino, à pesquisa, à extensão e à administração? Quantas delas dão o suporte aos poderes públicos locais, a órgãos públicos em geral e a organizações (e ações) da sociedade civil, sobretudo aquelas que não visam lucro, com a presença e a consistência que as federais fazem? Quantas têm e/ou cuidam de laboratórios, arquivos, museus, parques, conservatórios, programas culturais, programas sociais etc.? Quanta pós-graduação *stricto sensu*, especialmente, em nível de doutorado e pós-doutorado, elas mantêm? Quantas unidades de saúde humana e animal elas administram, conduzem, fortalecem, dão suporte, sem a perspectiva de retorno financeiro? Que presença elas têm nas organizações científicas do Brasil e do exterior, nos congressos, nos veículos de disseminação da ciência, do pensamento elaborado, da cultura e da técnica? Que programas elas organizam para dar suporte à educação básica e à saúde pública? Que programas internos elas promovem para índios, negros, quilombolas, migrantes e demais jovens sem suporte financeiro familiar? Quantas ofertam cursos e outras atividades pelo valor social, científico e cultural intrínseco, mesmo que sob o ponto de vista financeiro eles não se justifiquem? Etc. Há infinitas contas nesse rosário que, entretanto, não precisam ser percorridas para demonstrar que a comparação entre instituições públicas e privadas nunca será válida, porquanto se estará equiparando seres de espécies diferentes (Giolo, 2020, p. 60-61).

À busca de interpretações mais profundas acerca do projeto mencionado, contextualizado no cenário histórico do ensino superior público brasileiro, há necessidade de enxergar além do texto e encarar a realidade política e econômica do país e as reconfigurações do Estado que foram levadas a cabo desde os anos 1990 ou mesmo antes. Se ao longo dos anos de governos do PT houve uma espécie de tentativa de fazer concessões ao público em nome do favorecimento ao setor privado, a partir do golpe de Estado impetrado em 2016, houve um incremento nas ações favoráveis ao segundo e cortes ainda mais profundos para o primeiro, o que se deu, especialmente, através da aprovação da Emenda Constitucional 95 (EC), de dezembro de 2016. Conforme constata Sguissardi (2020, p. 154):

> Talvez o fato mais importante dos que circunscrevem, de modo imediato, o Future-se seja o da promulgação da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e que, entre outras medidas, estabeleceu o congelamento, por 20 anos, das despesas primárias do Poder Executivo Federal. A cada ano estas despesas somente podem sofrer reajustes que correspondam à inflação do período medida pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo). Ressalte-se que este congelamento não se aplica, por exemplo, aos montantes anuais do Orçamento da União destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública ao sistema financeiro.

É necessário mencionar que o retorno do PT ao governo federal, a partir de 2023, não provocou iniciativas no sentido de arrefecer as medidas impostas por essa EC, ao contrário, procurou-se uma "melhor" normatização dessa regra através da aprovação do que ficou conhecido como "arcabouço fiscal" (Lei Complementar nº 200/2023). Como descrito na página da câmara dos deputados dedicada à propaganda e divulgação de tal lei, ela é:

> Um mecanismo de controle do endividamento que substitui o Teto de Gastos, atualmente em vigor, por um regime fiscal sustentável focado no equilíbrio entre arrecadação e despesas. Mais do que impedir gastos acima de um limite, o regime condiciona maiores gastos do governo ao cumprimento de metas de resultado primário, buscando conter o endividamento e criando condições para a redução de juros e garantia de crescimento econômico.[33]

Apesar de movimentações políticas terem permitido a retirada dos recursos vinculados ao Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e das limitações impostas pelo arcabouço, há sérios indícios de novos perigos e do aprofundamento da escassez de recursos disponibilizados para universidades e institutos federais. A própria confrontação imposta entre educação básica x educação superior, por parte de setores empresariais e da direita tradicional, indica qual o destino e a retórica a serem utilizados e vivenciados nas IFES.

---

[33] Fonte: https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/novo-arcabouco-fiscal/index.html Acesso em 7 mai. 2024.

De certa forma, o que está previsto no projeto do *Future-se* não parece totalmente desconectado do destino “inevitável” que cerca as IFES – apesar do anúncio de expansão da rede dos IF`s que não foi conectado a propostas que indiquem de onde sairá a verba necessária para tal e levando-nos a imaginar que o futuro será uma redivisão do bolo, depois da qual as instituições/*campi* já existentes terminarão com uma fatia ainda menor do todo. Parece não restarem muitas opções: ou expande-se a precarização do ensino e sob o risco de que futuros governos tenham melhores condições para ações ainda mais incisivas no sentido de privatizar totalmente essa rede ou destina-se verba em quantidade suficiente para que elas funcionem adequadamente.

Afinal, não se pode apagar um fato histórico inevitável para essas reflexões, trazido à baila, de forma sintética, por Carlotto (2019, p. 133):

> Mas não nos enganemos. A transformação da educação – em todos os seus níveis – em atividade econômica não representa, sem dúvida, uma novidade no país. Rigorosamente falando, o caráter privado do ensino no país foi, por muito tempo, a regra, de modo que o ensino público, gratuito e laico surgiu disputando espaço com o ensino privado, oferecido então por congregações religiosas que, com atuação quase hegemônica, funcionavam como um braço do próprio Estado. A construção de um sistema de ensino regulamentado pelo Estado em todos os níveis resultou de uma luta social longa e, portanto, esse sistema não tem nada de eterno ou natural. Mesmo regulamentado pelo Estado, o setor privado de ensino sempre representou uma força de enorme impacto na política de educação do país.

Uma das principais perguntas que fazemos e que buscaremos responder, ao menos parcialmente, ao final desta pesquisa, é: As fundações de apoio poderiam assumir a administração das universidades federais nos moldes que as frações hegemônicas da classe dominante do país pretendem?

3.5 AS FUNDAÇÕES DE APOIO

> No caso da universidade brasileira, a pessoa jurídica *fundação* possui uma longa história. Ela tem uma data especial de entrada na cena universitária com a criação da Universidade de Brasília, por obra de Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira. Veio para se contrapor às autarquias. E uma vez adotada para a UnB, foi adotada para todas as universidades federais (mais de duas dezenas) criadas desde então. Fora do âmbito universitário, mas correlato a ele, temos o exemplo da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), modelo para as fundações congêneres que proliferaram em especial depois das constituições estaduais pós-88 (Sguissardi, 2009, p. 80).

Atualmente, há poucas coisas da vida universitária que não são mediadas, de algum modo, através de relações das universidades com diferentes fundações. No caso da pós-

graduação, por exemplo, a regulação, avaliação, distribuição de verbas e bolsas são mediadas, principalmente, pela CAPES e pelo CNPq, que são fundações. Na graduação à distância, oferecida pelas universidades federais, a maior parte de seu funcionamento se dá por meio de convênios da Universidade Aberta do Brasil (UAB)[34] com fundações de apoio. A operação "ouvidos moucos" – sobre a qual falaremos adiante – iniciou-se a partir de suspeitas neste tipo de convênio que, no caso da UFSC, se dava entre a UAB e a FAPEU, por exemplo.

As fundações externas às universidades sempre tiveram uma característica de relações inter/multi institucionais; já as fundações de apoio às universidades, na grande maioria dos casos, surgiram vinculadas a uma instituição específica, porém, hoje, estenderam seus tentáculos às novas universidades criadas a partir dos anos 2000 e aos institutos federais que não conformaram fundações próprias.

De certa forma, estas atuam na mediação de serviços que vão desde aqueles elementares à gestão da universidade, por meio da contratação de serviços ou servidores, até as atividades fim, remunerando quem dá aulas nos cursos estabelecidos por esses convênios através de bolsas. As pesquisas e a extensão universitárias, especialmente as realizadas através de financiamento, de parcerias privadas e até mesmo com empresas estatais ou mistas, também estão profundamente interligadas às atividades que são intermediadas e/ou realizadas pelas fundações de apoio.

Como já afirmado anteriormente, quando analisamos a quantidade e a qualidade do que se faz nas universidades públicas federais – e em muitas estaduais – por meio das fundações e não diretamente pela gestão, a questão da autonomia universitária passa a ser um problema real a ser encarado nas diversas instâncias e setores da comunidade acadêmica.

---

[34] O Sistema UAB foi instituído pelo Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006, para "o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País". Fomenta a modalidade de educação a distância nas instituições públicas de ensino superior, bem como apoia pesquisas em metodologias inovadoras de ensino superior respaldadas em tecnologias de informação e comunicação. Além disso, incentiva a colaboração entre a União e os entes federativos e estimula a criação de centros de formação permanentes por meio dos polos de educação a distância em localidades estratégicas. Assim, o Sistema UAB propicia a articulação, a interação e a efetivação de iniciativas que estimulam a parceria dos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) com as instituições públicas de ensino superior. Ao plantar a semente da universidade pública de qualidade em locais distantes e isolados, incentiva o desenvolvimento de municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Desse modo, funciona como um eficaz instrumento para a universalização do acesso ao ensino superior, minimizando a concentração de oferta de cursos de graduação nos grandes centros urbanos e evitando o fluxo migratório para as grandes cidades. A meta prioritária do Sistema UAB é contribuir para a Política Nacional de Formação de Professores do Ministério da Educação, por isso, as ofertas de vagas são prioritariamente voltadas para a formação inicial de professores da educação básica. Fonte: https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/universidade-aberta-do-brasil/acesse-tambem/o-que-e-uab Acesso em: 30 abr. 2024.

Como já alertava o ANDES (2006, p. 15):

> O grande problema é justamente a corrosão da autonomia universitária. Os nichos privados são incompatíveis com a universidade como um espaço público de produção e socialização do conhecimento. Para sobreviver precisam empreender os seus negócios de modo livre, como ficou patente no excelente estudo feito pela ADUSP. **A rigor, a relação das fundações privadas de apoio com as universidades não pode ser compreendida apenas como um paralelismo em que um ente privado se vale da grife da universidade pública com fins particularistas. É ainda mais grave. Além da marca, as fundações privadas necessitam dos recursos materiais e do corpo funcional qualificado das IES, pois é desse modo que são competitivas no mercado. E para manter essa relação predatória, necessitam imiscuir-se no funcionamento da universidade pública, cooptando administrações, pesquisadores proeminentes, servidores e estudantes para os seus fins particularistas** (Destaque nosso).

Frente a essas breves considerações iniciais, torna-se necessário fazer e procurar responder a uma pergunta: se as universidades públicas federais quisessem destituir ou dispensar os préstimos de todas as fundações de apoio a partir do próximo mês, seria possível manter o funcionamento dessas universidades?

Ao consultar as melhores obras sobre o tema, resta-nos aventar outra possibilidade/hipótese: dadas as poucas diferenças práticas entre os dois modelos universitários no âmbito federal (fundação e autarquia), esmiuçadas por Sguissardi (1993) e reforçadas pelo mesmo autor em textos posteriores, não teriam sido as fundações de apoio uma forma de fazer dar certo esse modelo fundacional “mais flexível” que se tentou e não se conseguiu fazer vingar nas décadas anteriores?

Baseados nessas questões, na sequência, trazemos dados, informações e reflexões sobre o surgimento e a atuação das fundações de apoio no interior da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

3.5.1 Surgimento

Algumas das fundações que viriam a ser consideradas/chamadas “de apoio” a diferentes universidades têm sua data de nascimento anterior às próprias, como é o caso da Fundação José Arthur Boiteux (FUNJAB) - instituída por escritura pública lavrada no Livro 13, às folhas 37 a 39, do 3º Ofício de Notas, do Tabelião Edison da Silva Jardim, em 31 de maio de 1958, na cidade de Florianópolis, capital do estado de Santa Catarina[35] na UFSC (instituída pela Lei nº

[35] Pelos professores da Faculdade de Direito de Santa Catarina, hoje Centro de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal de Santa Catarina, Doutores João David Ferreira Lima, na qualidade de Diretor, Pedro de Moura Ferro,

3.849, de 18 de dezembro de 1960)[36], o que é um indício que reafirma a consolidação do modelo fundacional de forma bastante ampla. Ainda que os instituidores dessas fundações não tivessem como controlar as ações posteriores que tornaram o que as FA´s são atualmente, o legado corporativo – o modelo – foi e continuou sendo, não apenas útil, mas também referência estruturante.

Exceções temporais, que acabam por confirmar a regra geral, as primeiras fundações constituídas desde dentro das universidades públicas brasileiras foram criadas a partir dos anos de 1970. Desde então, diversas outras foram sendo instituídas e, em meados da década de 1990, o modelo "fundação", já consagrado do lado de fora dos *campi*, afirmou-se do lado de dentro também. Neste sentido:

> Um dado a observar, em relação às fundações criadas no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) é que do início dos anos 1970 a 1995 – 25 anos – criaram-se 42 fundações para um total de cerca de 50 IFES. De 1995 a 2001 esse número saltou para 95, num crescimento médio anual de 10 novas fundações. Algumas IFES não possuiriam fundações, 22 possuem uma única e algumas, UFMG e UFBA, por exemplo, possuem 6 cada.
> Há um claro recrudescimento do processo de criação dessas entidades a partir da emergência das propostas do Estado Mínimo ou Fraco, na senda do *Consenso de Washington*, e, no caso do Brasil, das propostas contidas no *Plano Diretor da Reforma do Estado*, de iniciativa do ministro Bresser-Pereira (Mare) (Sguissardi, 2009, p. 93).

No ano de 2024, já se contavam mais de 100 fundações filiadas ao Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIES). O modelo de administração através de fundações também é muito presente na área da saúde e, muitas vezes, as fundações aparecem imbricadas nas relações com gestões universitárias, através de unidades como hospitais universitários, como no caso UFSC/FAPEU[37], por exemplo.

O mencionado CONFIES (que é parte fundamental neste processo) foi fundado em 15 de dezembro de 1988, por iniciativa dos presentes ao *VI Encontro Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior realizado em Fortaleza/CE*. Já na primeira versão do

---

João Bayer Filho, Renato de Medeiros Barbosa, Nereu de Oliveira Ramos, Affonso Guilhermino Wanderley Junior, Othon da Gama Lobo D'Eça, José Rocha Ferreira Bastos, João José de Souza Cabral, Henrique Stodieck, Osmundo Wanderley da Nóbrega, Abelardo da Silva Gomes, Joaquim Madeira Neves, Alcebíades Valério Silveira de Souza, Alcides Abreu, Edmundo Accacio Soares Moreira, João de Luna Freire, Severino Nicomedes Alves Pedrosa, Telmo Vieira Ribeiro, Aldo Ávila da Luz, Waldemiro Cascaes, Abelardo de Assumpção Rupp e José do Patrocínio Gallotti. Fonte: https://funjab.ufsc.br/wp/?page_id=75 Acessado em: 25/04/2024

[36] Fonte: https://ufsc.br/a-ufsc/ Acessado em 25 abr. 2024.

[37] É curioso que, mesmo após a transferência da administração do HU-UFSC para a EBSERH, a FAPEU continua a atuar como FA dentro do hospital, pois no ano de 2023 ela passou a ser credenciada como de apoio à EBSERH.

estatuto, entre as finalidades mais óbvias, de zelar pelos interesses de associadas e representá-las em interesses comuns, aparecia, entre seus objetivos: “Promover o contínuo aperfeiçoamento operacional de suas associadas (…)”.

A partir deste momento (criação do CONFIES), o argumento de utilização das fundações como forma de superar determinados entraves burocráticos aparenta razoável fragilidade, uma vez que o país estava passando pelo momento de elaboração de uma nova constituição e debates de toda ordem eram realizados nas mais diferentes instâncias e em espaços de organização coletiva como forma de pressionar e/ou demandar inclusões relativas a diferentes temas, grupos, categorias etc. Um dos sinais de que esses debates existiam em profusão é o fato de que a CF-88 é uma das mais longas constituições do mundo (terceira maior segundo o *Comparative Constitutions Project*)[38] e abarca elementos que muito comumente são abordados em legislações infraconstitucionais em outros países.

Por que, então, os professores universitários colocados, à época, como dirigentes das fundações de apoio às IES, não propuseram as alterações legais necessárias para que não houvesse mais essas amarras que as fundações ensejavam superar para apoiar essas instituições? Teria sido possível reorganizar a estrutura administrativa das IFES e abolir a necessidade das FA’s.

Almeida (2013, p. 103) sugere que o elitismo proeminente no espaço universitário dos anos de 1980 pode ter sido determinante:

> No tocante às universidades, foram criadas fundações a partir do patrimônio público da universidade ou por iniciativa dos particulares, sem recursos públicos. Apesar de nítida a irregularidade da criação de tais entidades, e da realização de suas parcerias e contratos com as entidades públicos, essas fundações (de apoio) se disseminaram sem grandes problemas na administração pública sem grande resistência. Com efeito, ao seu lado, possuíam as universidades não só a influência política típica das academias, como também membros dos estamentos sociais de grande influência no poder, compondo uma elite intelectual do Estado. Em um país que culturalmente a formação universitária sempre esteve ligada à concessão de títulos a uma elite, e que o diploma universitário sempre foi uma aspiração social, foi mais fácil às universidades contar com a tolerância de órgãos de controle ou formular soluções jurídicas que lhe proporcionassem a manutenção deste status.

Uma outra pista em relação às origens das fundações pode estar relacionada com a questão dos conflitos de interesses - acúmulo de funções e vencimentos incompatíveis com a dedicação exclusiva à qual grande parte dos docentes são vinculados - que faziam/fazem elevarem-se os vencimentos de servidores públicos. Esta questão é largamente citada em

[38] Disponível em: https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/ Acessado em 27 abr. 2024.

diversas fontes críticas ao modelo e à estrutura formada ao redor desse modelo, como no caso de diversas publicações do ANDES-SN e, com especial menção, da ADUSP.

Além dos críticos do campo sindical, o Tribunal de Contas da União (TCU) também identificou, nessa questão de conflito de interesses, uma das causas das irregularidades apontadas em contratos e convênios geridos por essas fundações em apoio a diferentes universidades, quando da elaboração do relatório que viria a dar origem ao Acórdão 2.731 de 2008.

Esse ajuste imposto pelo TCU às fundações, em 2008, era realmente contundente e chegou a ser chamado pelo então presidente do CONFIES de "AI-5 das fundações"[39]:

> (…) em 2008, pelo Acórdão 2.731, promovido pelo TCU e pelo mesmo MEC, as fundações passariam a sofrer a maior perseguição desencadeada contra o seu funcionamento. Foi chamado de "AI-5 das Fundações". Em mais de 45 artigos, as dezenas de fundações com diferentes graus de organização passaram a ter de cumprir, de uma hora para outra, regras de burocracia que passaram a consumir 35% do tempo de um cientista (Peregrino, 2019).

Se considerarmos que o que as FA's atualmente vendem é a poupança desse tempo gasto pelos cientistas, em burocracia, sobre a qual elas passam a ser responsáveis, esse argumento do presidente de turno do CONFIES torna-se ainda menos compatível.

Há quem também afirme que a causa do surgimento das fundações possa estar localizada na falta de autonomia (portanto, anterior à existência da fundação de apoio) que impedia as universidades de darem conta de demandas que as fundações possibilitam mais facilmente. Importante ressaltar que essa afirmação não é exclusiva – ainda que majoritária – entre os defensores das fundações, mas é também observada com relevância por críticos ao modelo.

Assim como esses dois argumentos não são excludentes, não é impensável que tenha havido uma combinação desses fatores para que a assunção do *ethos* privado invadisse a universidade e passasse a tomar conta de processos inerentes ao seu funcionamento a ponto de ser considerada imprescindível, conforme vimos em uma série de argumentos expostos em diferentes espaços por diferentes agentes do campo da educação, jurídico e por meio da imprensa.

A amplitude temporal identificada neste item ocorre em virtude da falta de substância legal e jurídica que rondava – e de certa forma ainda ronda - as fundações de apoio. Essa situação jurídica turva torna possível afirmar que o surgimento das FA's como uma "instância"

[39] O Acórdão 2.731/2008 bem como o papel dos órgãos de fiscalização e controle serão melhor abordados mais adiante.

interna da vida universitária ocorreu ao mesmo tempo que sua consolidação social e econômica como solução administrativa.

Se, por um lado:

> As fundações criadas a partir do patrimônio público das universidades padeciam do vício de ilegalidade, visto que criadas sem autorização legal prevista no Decreto-Lei 200, de 25/02/1967. Já as fundações de apoio criadas por particulares, com patrimônio privado, não possuíam desta distorção, todavia, os ajustes firmados com as IFES por dispensa de licitação não possuíam previsão legal; e quando firmados convênios, não possuíam objeto específico (apelidados de guarda-chuva), pelos quais se transmitiam às fundações de apoio os recursos financeiros para o atendimento de quaisquer atividades que eram indevidamente enquadradas como desenvolvimento institucional para fins de um superficial atendimento às disposições legais (Almeida, 2013, p. 104).

Por outro lado, conforme o já mencionado ex-presidente do CONFIES:

> Os dados falam por si. Mobilizamos mais de R$ 5 bilhões por ano, duas vezes o orçamento do MCTIC para 2019; 22 mil projetos de pesquisa, envolvendo uma população de 60 mil pessoas trabalhando nos laboratórios de pesquisa e cerca de 80% das importações de insumos e materiais para P&D; além do apoio a dezenas de parques e incubadoras criados desde a década de 80 nas universidades (Peregrino, 2019).

Nesse sentido, o que parece flagrar uma disputa ininterrupta é a consolidação jurídica de uma forma que já está consagrada - e bem estabelecida - social e economicamente na vida universitária, mas que, desde o seu surgimento e das legislações que as citam direta ou indiretamente, a partir dos anos 1990, não conseguiu ser incorporada exatamente como gostariam seus representantes e maiores defensores. Mesmo a Lei nº 12.394, de 15/12/2010, que permitiu uma ainda maior abertura das portas universitárias a essas entidades, não foi capaz de fazer cessar questionamentos relevantes, como veremos adiante.

3.5.2 Consolidação

A princípio, a consolidação do modelo das fundações de apoio na gestão universitária poderia ter dois momentos decisivos. O primeiro deles refere-se à aprovação da Lei n° 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que visava dar forma a uma prática já existente, mas que carecia de um reconhecimento e regulamentação específicos.

O segundo momento determinante pode ser apontado posteriormente à publicação do já mencionado Acórdão do TCU e quando o presidente Lula sancionou alterações na legislação de 1994 – e também em uma série de artigos de outras leis relacionadas ao tema das licitações

etc – que procuravam superar os problemas apontados pelo TCU por meio da Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.

Em suma, esses dois movimentos podem ser indicados como de resposta aos questionamentos que se direcionavam às fundações de apoio e às universidades apoiadas, acerca do republicanismo dessas relações, das questões éticas e sociais e sobre aspectos legais obscuros que se perfilavam no vazio de uma legislação mais específica.

Enquanto nos anos de 1990 procurava-se uma resposta que se adequasse ao momento político em escala mundial que questionava a capacidade da burocracia estatal,

> a crise da ineficiência das burocracias weberianas se acentuou de tal maneira que contra ela emergiu o movimento "*new public administration*" que objetivava copiar modelos privados de gestão para o ambiente das administrações públicas na tentativa de torná-las mais eficientes. Não foram poucas as reformas administrativas ocorridas nos países em busca de um modelo gerencial que permitisse maior eficiência e eficácia às administrações públicas burocratizadas. Os governos falhavam e continuam a falhar sistematicamente na prestação de serviços essenciais ao cidadão (Peregrino, 2018, p. 6).

Nos anos 2000, as críticas dirigiam-se ao "excesso de produção de normas" para corrigir erros anteriores. Nessa perspectiva:

> Ao invés de flexibilizar as atividades, criando legislação favorável ao mundo contemporâneo, com o controle mantêm-se as práticas antigas que não combinam com o mundo em acelerado processo de mudanças. Esse é o paradoxo. A lógica vigente da burocracia, levada na prática pelos seus órgãos de controle, são incompatíveis com as tentativas de fazer com que o Brasil efetivamente participe de uma "sociedade do conhecimento" (Oliveira; Cintra, 2018, p. 55).

Ao que tudo indica, essas duas respostas serviram bem ao propósito a que se dispunham e as fundações continuam operando normalmente dentro das universidades federais e, a partir de 2008, ganharam ainda mais espaço com a possibilidade de apoiarem também os Institutos Federais, que passaram a conformar uma grande rede de instituições vinculadas não somente ao ensino superior, mas também à educação básica de nível técnico, e que se tornaram rapidamente potenciais clientes das FA's já estabelecidas.

A partir do "Novo Marco Regulatório (ou Legal) em Ciência, Tecnologia e Inovação", disposto pela Lei n° 13.243, de 11 de janeiro de 2016, e regulamentado pelo Decreto n° 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, essas relações entre fundações de apoio e rede de IF's elevou-se a um novo patamar. De acordo com Hurtado *et al.* (2021, p. 741):

> As alterações trazidas pelo Novo Marco Legal vão ao encontro da nova função constitucional do Estado em relação ao tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. A Emenda Constitucional n° 85, de 26 de fevereiro de 2015, inseriu no texto da Carta Magna o dever do Estado na promoção e no incentivo do

> desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

Basicamente, as fundações de apoio passaram a ganhar mais liberdade nos tratos com as instituições apoiadas e mais ares de imprescindibilidade frente ao Estado gerencial. É fundamental retomar a hipótese de que a implementação desse estado gerencial pode ter iniciado ainda com os militares à frente do governo federal, mas teve sua consolidação mais efetiva a partir das reformas do aparelho de Estado levadas à cabo pelo governo FHC, tendo Bresser-Pereira como ministro do MARE.

A disputa que procurava se impor era entre o moderno gerencialismo (advindo das práticas privadas) e a velha burocracia estatal. Ao vencer o gerencialismo, propagavam seus defensores, o Estado passaria a ser mais eficiente. Como bem observou Fernandes (2009, p. 23),

> a reforma delineada por esse ministério propunha revigorar a administração pública baseada no modelo de gestão denominado “gerencial”, inspirado na administração das empresas privadas. O modelo gerencial contrapunha-se ao burocrático por considerá-lo lento e ineficiente, argumento que sempre se fez presente nos movimentos privatistas. Essa reforma foi apresentada pelo Ministro Bresser Pereira como sendo uma reforma para a cidadania, uma vez que os recursos públicos seriam geridos de forma mais eficiente, atendendo às demandas da coletividade de maneira mais democrática. Além disso, entendia que ela ajudaria no desenvolvimento do país, sendo um instrumento viável para “garantia mais efetiva dos direitos sociais por parte do Estado” .

Nesse movimento, é imprescindível compreender a convergência existente entre direita e a esquerda reformista ou moderada, entre liberais e social-democratas, no que diz respeito ao não questionamento referente à própria existência dessas fundações (quando estão na posição de críticos, como nos sindicatos ou associações científicas) ou no que se relaciona ao entusiasmo destes para a consolidação das fundações existentes e ampliação deste campo (quando estão na posição de gestores, desde a presidência da república até a direção de universidades e institutos federais). Um dos últimos movimentos que tornam essa convergência visível pode ser observado quando da regulamentação, por decreto de Michel Temer (2016-2018), em 2018, de uma legislação aprovada em 2015, ainda sob o governo Dilma Rousseff (2011-2016).

De forma mais ampla, é possível encontrarmos uma linha de continuidade sob o modelo gerencial, ainda que com alguns retoques para cá ou para lá, a depender do governo de turno. Isso significa que, apesar das diferenças de aparência entre distintos partidos que representam

diferentes frações de classe (hegemônicas e subalternas), havia uma hegemonia que implicava em tornar problemas políticos em problemas administrativos ou de forma de administrar.

Oliveira (2010) traça algumas comparações entre as situações brasileira e sul-africana pós-*apartheid*, as quais podem nos facilitar a compreensão sobre o fato de os dois mandatos de Lula (2003-2006 e 2007-2010) poderem ser encadeados como elos de continuidade em relação aos seus antecedentes, sob diferentes prismas:

> Algo assim pode estar em curso no Brasil. A longa "era da invenção" forneceu a direção moral da sociedade brasileira na resistência à ditadura e alçou a questão da pobreza e da desigualdade ao primeiro plano da política. Chegando ao poder, o PT e Lula criaram o Bolsa Família, que é uma espécie de derrota do *apartheid.* Mais ainda: ao elegermos Lula, parecia ter sido borrado para sempre o preconceito de classe e destruídas as barreiras da desigualdade. Ao elevar-se à condição de *condottiere* e de mito, como as recentes eleições parecem comprovar, Lula despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade. Ele as transforma em **problema de administração,** derrota o suposto **representante das burguesias –** o PSDB, o que é inteiramente falso – e funcionaliza a pobreza. Esta, assim, poderia ser trabalhada no capitalismo contemporâneo como uma **questão administrativa** (p. 24-25. Destaque nosso).

Se até mesmo questões tão basilares das disputas políticas pós-reabertura, como a desigualdade social ou a fome podem ser enquadradas na perspectiva de "problema de administração", temas de menor relevância social – como a personalidade jurídica das universidades e de suas fundações de apoio – não seriam capazes de gerar situações desconfortáveis e/ou desfavoráveis a essa linha de continuidade que o PT não desfez.[40]

Porém, além dessas proximidades e semelhanças mais gerais, há outros fatores que ajudam a explicar a consolidação – e posterior aprofundamento – deste modelo de gestão através das fundações. Um argumento muito visitado no sentido de fornecer essas explicações a partir da realidade específica da comunidade envolvida é o da defasagem salarial dos professores dessas instituições públicas que veem nesses convênios a possibilidade de aumentar (em muitos casos, de forma bastante substancial) seus rendimentos e/ou equipar melhor seus laboratórios etc. Muitos gestores de unidades e/ou mesmo reitores também acabam por participar desse endossamento ao enxergarem fontes extraordinárias para determinadas ações que os caminhos legalmente delimitados não permitem à gestão executar, bem como meios para perpetuar-se (ou indicar sucessores de sua preferência) no poder.

Em diversos textos – entre os quais alguns já mencionados aqui – damos conta da multiplicidade de formas que as fundações permitem para "solucionar" esse problema da

[40] Não é irrelevante, do ponto de vista da conjuntura política nacional, o fato de que 16 anos após a eleição mencionada nesse trecho, os adversários tornaram-se candidatos a presidente e vice na mesma chapa e terem sido eleitos derrotando o então presidente Jair Bolsonaro.

defasagem salarial. Rodrigues e Alvim (2005, p. 247) ao abordar a questão dos cursos de pós-graduação *lato sensu* pagos, na UFSC, apontavam que:

> Ao investigar o tipo de docente que participava desses cursos, o procurador constatou que os professores estavam vinculados ao regime de dedicação exclusiva e atuavam dentro da carga horária normal estabelecida pelo contrato, prejudicando sua participação nas atividades da graduação, pois se descobriu um "flagrante choque de horários". Ou seja, "o professor estava às 7 horas da noite na quinta-feira na graduação e estava as 7 horas da noite de quinta-feira na pós-graduação". Os professores recebiam remuneração a título de hora-aula, além de seu salário normal, e deixavam monitores e orientandos do mestrado em seu lugar, ministrando suas aulas de graduação. **Ocorria, também, que muitas pessoas "estranhas à universidade" eram "convidadas" a dar aulas e passavam a atuar regularmente como se fossem funcionários da universidade**, relata o procurador (Destaque nosso).

Por sua vez, Correia (2017), ao analisar o *modus operandi* comum às fundações de apoio e baseado em documento elaborado pelo ANDES e entregue ao MEC, também indica problemas similares e/ou complementares aos mencionados acima:

> Embora uma fundação não possa gerar lucros, eles existem e aparecem nos relatórios e balanços como "excedentes" ou "superávits". O grosso do "lucro" está embutido na rubrica "pagamentos de serviços de terceiros". Os "terceiros" são, na maioria das vezes, os próprios docentes envolvidos nos projetos vendidos ao poder público ou à iniciativa privada, ou, ainda, empresas privadas subcontratadas, cujos proprietários não raro são familiares ou pessoas de alguma forma vinculadas a esses mesmos docentes (Idem, p. 118).

A passagem dos anos desta relação entre as universidades públicas e as fundações de apoio gerou uma espécie de naturalização dessas relações e tornou o laço entre gestão das fundações e gestão universitária cada vez mais apertado. Biondi et al (2001, p. 68) já indicavam acerca do tema na USP:

> A existência de tal conflito na vida das instituições universitárias tomou feições rotineiras, desde que professores que exercem cargos de direção na USP tornaram-se ao mesmo tempo, ou em períodos intercalados, dirigentes de fundações (diretores e membros de conselhos curadores, inclusive presidentes) ou beneficiários de projetos privados por elas intermediados.

O fato é que, apesar de haver um histórico de críticas e resistência intelectual frente à proliferação de fundações de apoio que pode ser comprovado pelas diversas publicações da imprensa sindical e geral, e de o tema estar presente em diversos fóruns de discussão dos movimentos de docentes, servidores e estudantis, não houve – em nem um momento da história do ensino superior brasileiro – um levante ou movimento mais incisivo no sentido de acabar com as fundações. No máximo, escreveu-se essa intenção ou foram feitas proposições no

sentido de modificar as relações para um formato mais aceitável. E o passar do tempo permitiu que o modelo fosse consolidado!

3.5.3 Controvérsias, escândalos e reveses

Assim como a existência das próprias fundações de apoio, as críticas dirigidas a elas também não são novidade no cenário da educação superior no Brasil. Como indica Correia (2017), já em 1984, ainda antes de se tornar ANDES-SN, a ANDES[41] aprovou, em sua plenária final, a criação de um grupo de trabalho para tratar do crescimento da presença desse tipo de fundação nas IES públicas brasileiras.

Essa movimentação do ANDES-SN e suas seções sindicais foi muito importante e, inclusive, gerou algumas publicações específicas da entidade sobre o tema nos *Cadernos ANDES*. Foi a Associação dos Docentes da USP, no entanto, que efetivamente se tornou centro do debate e de resistência intelectual a esse modelo. Foram diversas publicações desde os anos de 1990 até as primeiras décadas dos anos de 2000, incluindo dossiês e números especiais de sua revista que servem de referência até hoje para muitos debates sobre o tema. A proeminência da Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo - ADUSP é, provavelmente, fruto do fato da USP concentrar um número de fundações sem paralelo[42] em qualquer outra universidade pública brasileira.

Essa prevalência também pode ser vista a partir de outros dois ângulos: houve, em São Paulo, uma sucessão de governos estaduais com o PSDB à frente (Covas, Alckmin, Serra etc), o que pode ter servido tanto como laboratório, quanto como exemplo do que deveria ser feito em nível nacional por um governo também encabeçado por oito anos pelo mesmo partido; a USP, na condição de universidade brasileira mais conhecida e reconhecida nacional e internacionalmente, era um ótimo fator favorável a legitimação de um modelo.

Esse modelo, no entanto, é fortemente apoiado numa espécie de *ethos* privatista, que pode servir não somente para delinear as atividades das fundações, mas também para influenciar substancialmente as atividades de gestão da própria instituição apoiada. Assim sendo, quanto

[41] A Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior teve essa denominação até 1989 quando se tornou, por decisão de suas instâncias deliberativas e liberadas pela legislação vigente, o ANDES - Sindicato Nacional.
[42] A USP possuía, já em 2001 quando da publicação do citado dossiê da ADUSP, 29 Fundações entre o *campus* da capital e seus *campi* no interior, enquanto a UFSC e suas quatro é uma das federais com mais fundações de apoio, de acordo com dados sobre as entidades filiadas ao CONFIES.

maior o número de fundações e mais próxima a relação entre estas e a universidades apoiada, melhor. Neste sentido:

> A proliferação das fundações de direito privado no interior da USP assume tal proporção atualmente que se pode afirmar, sem risco de erro, que a universidade está parcialmente privatizada. De acordo com nosso levantamento, atuam hoje na USP 28 fundações privadas, 18 delas ligadas ao *campus* da Capital. Algumas dessas fundações têm centenas de funcionários e movimentam somas mais altas do que as destinadas, no orçamento da USP, às unidades que lhes deram origem.
> Embora sejam, por definição, instituições sem fins lucrativos, elas propiciam remuneração adicional para determinados grupos de docentes e até, em certos casos, fundo previdenciário próprio (Castanheira, Biondi & Pomar, 2001, p. 67).

No entanto, essa legitimação, que se apoiou fortemente na complacência de gestores e servidores que viam nas fundações uma forma fácil de resolver problemas crônicos – individualmente a defasagem das remunerações e institucionalmente a falta de verbas para diversas situações cotidianas a serem resolvidas –, passou a gerar outros problemas que não mais tinham a ver somente com o conflito de interesses ou outras questões de ordem ética ou moral, como mencionado no item anterior. Diversos casos ligados às fundações passaram também a estampar páginas policiais e figurarem em investigações policiais e judiciais, em alguns casos, de grande repercussão[43].

Os orçamentos dispostos para as fundações chegaram, em alguns casos, a ser maiores do que as unidades apoiadas, especialmente no caso da USP, que tem fundações ligadas a faculdades ou a institutos específicos. Em geral, a maior parte desses orçamentos advém do fundo público e uma parcela muito pequena é entregue às universidades, ficando na mão das fundações uma porcentagem significativa de verba superavitária da qual as fundações se servem muito bem para manter os estímulos individuais e institucionais mencionados no parágrafo anterior.

A Fundação Instituto de Administração (FIA) da USP serve como um ótimo exemplo prático para, pelo menos, duas questões fundamentais dessas relações: trânsito de dirigentes entre gestão da fundação e da universidade, bem como do financiamento majoritariamente público para manter uma entidade privada[44].

Sobre o primeiro, Castanheira *et al.* (2001, p. 68) afirmam que:

---

[43] No caso da UFSC é impossível não nos remetermos a operação “Ouvidos Moucos” que, apesar da exposição midiática e contundência, investigava questões que poderiam ser consideradas triviais em muitas IFES que também organizam seus cursos à distância através da gestão de fundações de apoio. Mais adiante trataremos especificamente de quais eram os objetos dessa investigação.

[44] Na USP há algumas fundações ligadas à área da saúde e/ou hospitalar que movimentam recursos do SUS e acabam por operar valores mais altos de verbas públicas ou exclusivamente verbas dessa natureza.

> O reitor Jacques Marcovitch, que assumiu o cargo em 1997, foi durante sete anos, de 1987 a 1994, presidente da poderosa Fundação Instituto de Administração (FIA), saindo desse cargo diretamente para a Pró-Reitoria de Cultura e Extensão e, depois, para a Reitoria. Marcovitch mantém até hoje seu elo com a FIA, pois permanece como um dos coordenadores de projetos da fundação. O reitor também integra o Conselho Consultivo da Fundação Faculdade de Medicina (FFM).

Em outro artigo da mesma edição da *Revista*, os mesmos autores indicam, através da tabela apresentada como Figura 2, produzida a partir de dados publicados pela própria FIA, os montantes destinados pelos setores público e privado na composição de seu orçamento.

Apesar da exceção ocorrida no último ano dessa série, os anos subsequentes voltariam a seguir a tendência apontada aqui. A FEESC (FA da UFSC) também apresenta, ao longo dos anos, algumas situações semelhantes. A conjunção desse exemplo que já pode ser considerado histórico, dado o passar dos anos, com as tabelas da FEESC, que estão mais adiante, pode nos fornecer uma ideia da manutenção de tendências entre diferentes fundações de diferentes universidades em diferentes tempos históricos.

Figura 2 – Composição orçamentária da FIA-USP entre 1994 - 1999

SETOR	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Público	81%	80%	89%	80%	70%	44%
Privado	19%	20%	11%	20%	30%	56%

Fonte: FIA

Fonte: Revista ADUSP nº 22 de março de 2001.

Como veremos no caso específico da UFSC, há muita semelhança na média da captação de verbas por parte de suas FA's. Em suma, podemos afirmar que, desde a mais exemplar até a mais ordinária das FA's, a movimentação financeira é praticamente dependente de verbas do fundo público.

Apesar de ser possível afirmar que as ações das fundações que vieram posteriormente aos casos mencionados e, principalmente, após a publicação do acórdão do TCU, também mencionado, passaram a ser mais transparentes, porém, não se pode afirmar o mesmo com relação aos conflitos de interesses, uma vez que segue corriqueira a remuneração extraordinária para servidores públicos envolvidos nos projetos das fundações, bem como a alternância de

exercício de cargos dirigentes em ambas as pontas da relação. Em diversos textos das mencionadas *revistas* do ANDES e da ADUSP é possível verificar a coincidência de nomes que ocupavam cargos de direção das fundações e das instituições apoiadas de forma concomitante e/ou alternada.

A título de exemplo, descobriu-se, passados alguns anos, que até o promotor que foi designado pelo Ministério Público, em São Paulo, para fiscalizar as fundações, e que era taxado de "defensor das fundações" por parte da ADUSP[45], envolveu-se em relações conflituosas dessa espécie:

> O hoje ex-promotor de Fundações é réu em ação criminal ajuizada pelo Gaeco, que corre em segredo de justiça. Como responsável pela Promotoria encarregada do setor, cabia-lhe fiscalizar essas entidades, para que atuassem dentro dos parâmetros legais, inclusive de prestação de contas. Porém, ao menos no que diz respeito às fundações privadas ditas "de apoio" à USP, durante o longo período em que esteve no cargo, Grazzioli atuou como seu defensor, ao invés de fiscal. Receberam dele aval para praticar ações que incorriam em conflito de interesses e causavam danos ao patrimônio da universidade (*Informativo ADUSP*, 06/05/2020).

Casos como os da FIA, ou outros, acabaram por ultrapassar o *status* de controvérsias e indo parar em páginas policiais e em diversos autos de processos judiciais, o que acabou não somente arrastando as fundações para os escândalos veiculados - e aproveitados para gerar uma percepção negativa sobre o setor público - pela grande mídia, mas também as próprias universidades, uma vez que, em grande parte dos casos, os agentes envolvidos tinham seus nomes vinculados tanto às fundações quanto às gestões das universidades, nesse ininterrupto conflito de interesses de várias camadas demonstrado.

O rol de notícias que podem ser pinçadas para ilustrar escândalos – e até o cometimento de crimes – relativos às fundações de apoio em suas relações com instituições apoiadas é enorme[46] e vai desde acusações de falta de decoro em eleições universitárias - que podemos enquadrar quase como pequena política - até o desvio de milhões de reais do fundo público através de contratos e convênios geridos por essas fundações.

O dossiê montado pela ADUSP, já mencionado, traz também uma série de textos, escritos por diferentes pessoas, de diversas universidades públicas estaduais e federais, sobre o

---

[45] Conforme publicado em: https://www.adusp.org.br/wp-content/uploads/2007/04/r40a10.pdf . Acesso em 10 mai. 2024.

[46] Aqui listamos alguns *links* referentes ao assunto: https://medium.com/@zeroufsc/os-v%C3%Adcios-cr%C3%B4nicos-das-funda%C3%A7%C3%B5es-de-apoio-f6813016361a (Acesso em 13 out. 2025); http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/RelatorioTecnico/2764853.HTM (Acesso em 13 out. 2025); http://www.adusp.org.br/files/revistas/40/r40a08.pdf (Acesso em 13 out. 2025); http://hemeroteca.ciasc.sc.gov.br/zero/zerojornais/zero2008jul010.pdf (Acesso em 13 out. 2025);

tema. Chamam muito atenção os casos ligados às áreas da saúde[47] – especialmente na medicina[48] -, da administração e economia[49], bem como os casos da Unesp[50] e da UnB[51], para ficarmos somente em alguns exemplos.

Ao acompanhar a cronologia das publicações da revista mencionada - referência muito citada na grande maioria dos textos sobre o tema -, podemos notar que as denúncias feitas pelas entidades ligadas aos servidores, dentre elas, as associações docentes ligadas ao ANDES, acabaram por gerar – além de incômodo – algumas alterações nas relações entre as entidades e as universidades.

O principal marco dessa alteração está expresso no Acórdão do TCU já mencionado e que impôs algumas restrições e a necessidade de mais transparência na prestação de contas (financeiras e jurídicas) por parte das fundações de apoio.

3.5.4 Aprofundamento de um modelo

Passados mais de 35 anos da promulgação da constituição e completos mais de 30 anos da Lei das Fundações (1994-2025), já é possível analisar, não somente a consolidação de um modelo, mas também o seu aprofundamento, uma vez que, desde as alterações já mencionadas, feitas em 2010, e em algumas legislações correlatas posteriormente, pouca coisa se alterou mais profundamente no arcabouço legal das fundações.

Elas não só continuam existindo, como estão ainda mais robustas, com uma série de atribuições que lhes foram repassadas, com especial ênfase para a inclusão da possibilidade de uma fundação apoiar mais de uma instituição, como no caso das fundações de apoio às universidades, apoiando institutos federais e/ou várias universidades e órgãos públicos diversos simultaneamente.

O Ministro Valmir Campelo (2002, p. 366-7), do TCU, assim descrevia alguns dos problemas que enxergava nessas relações:

> Na prática, e numa visão ampla, o que realmente vem ocorrendo na relação IFES e suas Fundações é uma transferência lenta de atividades não só complementares, como induzia a norma, mas também daquelas sem cunho complementar devidamente comprovado.

[47] Revista ADUSP n. 24 - dezembro de 2001.
[48] Revista ADUSP n. 36 – janeiro de 2006.
[49] Revista ADUSP n. 22 - Março 2001; n. 23 - Setembro 2001; n. 27 - Outubro 2002; n. 31 - Novembro 2003.
[50] Revista ADUSP n. 36 - Janeiro 2006; n. 40 – abril de 2007.
[51] Revista ADUSP n. 40 – abril de 2007.

> A questão referida pode ser analisada, também, sob o ponto de vista da formalidade. Neste mister observa-se que a relação IFES e suas Fundações pode ser ilustrada pelo seguinte leque de ocorrências:
> - Modelo administrativo marcado pela deficiência de controles gerenciais.
> - IFES realizando contratações de Fundação sem a devida licitação.
> - Pagamento, pelas IFES, às suas Fundações, de taxa de administração.
> - Transferência das IFES às Fundações de atos de competência exclusiva da Universidade (compras, realização de obras de engenharia, serviços de manutenção do campus, manutenção e limpeza de instalações).
> - Contratos firmados, entre IFES e Fundações, sem especificação do objeto a ser realizado, do preço/valor e das condições de pagamento.
> - Cessão pelas IFES às suas Fundações de imóveis ou instalações gratuitamente, sem contrato e sem controle gerencial.
> - Ausência de prestação de contas das Fundações às respectivas IFES.
> - Repasse, das Universidades às Fundações, de recursos cuja aplicação é prerrogativa das IFES, a exemplo de recursos oriundos do SUS.

É possível perceber o nível de entrelaçamento e de fuga do sentido de complementariedade que essas relações alcançaram com o passar dos anos e que foi ainda mais aprofundado com as alterações seguintes nas legislações vigentes que tratam do tema. Se focarmos temporariamente apenas no caso do ensino, as universidades federais, a princípio, eram “dependentes” desses convênios e dessas relações com as fundações, apenas para a oferta de cursos na modalidade à distância.

Em relação aos institutos, a questão é mais complexa. Variados cursos de aperfeiçoamento e formação profissionalizantes, especialmente na modalidade EJA, são totalmente dependentes deste modelo. Professores que já são servidores da casa são selecionados através de editais para serem proponentes, coordenadores e professores destes cursos e, por estas funções, recebem bolsas pagas pela fundação que, por sua vez, recebe verbas públicas para fazê-lo. Assim, de uma forma muito menos chamativa, as fundações vão abraçando não somente os seus dirigentes e/ou proponentes de grandiosos projetos que movimentam vultuosos recursos, mas também a força de trabalho localizada em degraus mais baixos da hierarquia acadêmica/intelectual.

O que impede que esses cursos sejam oferecidos pela própria instituição, subsidiados pelas mesmas verbas públicas que são direcionadas à fundação para que realize essa intermediação? Haveria uma falta de compromisso com a EJA, colocando-a como subcategoria (ou categoria inferior) de cursos a serem ofertados pelos IF’s, uma tentativa de burlar a carga horária desses docentes, fazendo-os darem mais aulas do que direciona a legislação, recompensando-os financeiramente por isso, ou a junção de tudo isso?

A legislação vigente para o quadro civil do serviço público federal prevê a possibilidade de pagamento de horas extras – conforme disposto nos artigos 73 e 74 da Lei nº 8.112/1990 -, bem como há previsão de diversos tipos de gratificações eventuais por cumprimento de tarefas ou funções que são extraordinárias ao exercício do cargo, mas essenciais para o funcionamento das instituições, como no caso de processos seletivos, concursos e todo tipo de seleção para ingresso de servidores e estudantes através da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso, prevista na mesma lei e regulamentada pelo Decreto nº 11.069, de 10 de maio de 2022.

Haveria, ainda, a possibilidade de suplementar a legislação vigente, ofertando outros tipos de compensações – financeiras ou não – para quem se dispusesse a cumprir os diferentes papeis necessários para a oferta deste tipo de curso (coordenadores, autores de materiais e professores). Contudo, a maneira mais simples e óbvia seria incluir tais cursos no rol dos cursos ofertados pelo IF e incluir os componentes curriculares a serem ofertados na distribuição de carga horária entre os docentes da casa. No entanto, isso implicaria, em muitos casos, na necessidade de contratação de mais professores e técnico-administrativos, por meio de concursos públicos, para dar conta dessas tarefas. Algo similar ocorreria também no caso de assimilação, pelas universidades públicas, dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, graduação à distância ou extensão.

As análises legais e sociológicas acerca desses meandros do funcionamento das fundações de apoio, quando cotejadas com argumentos como os expostos acima, não nos permitem encontrar uma imperiosa necessidade de existência dessas/desses mediações/convênios/contratos – e, por consequência, das fundações de apoio -, mas possibilitam refletir sobre as opções que vieram sendo tomadas pelas diferentes gestões estatais e universitárias para que elas se consolidassem e para que fosse aprofundado – e quase naturalizado - esse modelo de funcionamento.

No momento em que a presente tese está sendo escrita, há uma pressão, por parte do CONFIES e com forte apoio da ANDIFES, para que seja formulado “um novo marco legal das Fundações de Apoio”[52] que venha substituir e/ou atualizar “a chamada Lei das Fundações de Apoio (Lei nº 8.958/1994)”. Em reunião da ANDIFES,

> o titular do CONFIES reforçou que as fundações de apoio trabalham hoje com uma legislação arcaica, prestes a completar 30 anos, na contramão dos avanços

[52] Apesar de ser possível encontrar diversos textos que tratam do tema em variados canais de comunicação (institucionais e da imprensa), não foi possível localizar o documento que contém as propostas concretas para esse “novo marco”. Vários buscadores foram utilizados, bem como diferentes palavras-chave.

> tecnológicos do século XXI, como a biotecnologia e a inteligência artificial. Ademais, completou Queiroz, "isso se torna cada vez mais necessário e urgente para poder dar à parceria com as IFES e ICTs a agilidade e a segurança necessárias para que essas instituições, consideradas como grandes produtoras de pesquisas envolvendo a ciência, a tecnologia e a inovação, possam estar consoantes com as necessidades atuais da sociedade" (*JORNAL DA CIÊNCIA*, SBPC, nov/23).

A principal linha argumentativa, por mais incrível que possa parecer, segue sendo o da "desburocratização" e da "flexibilização" de mecanismos para comprar, viabilizar financiamentos, pagamentos e outros serviços "prestados pelas fundações". O jogo de palavras presente nas diferentes matérias vinculadas ao assunto, no endereço eletrônico oficial do CONFIES, faz parecer que há grandes novidades e/ou novos marcos e novas referências para a produção de CT&I e, como de costume, retoma as críticas ao caráter "ultrapassado" das leis vigentes.

Ao conferir, no entanto, as propostas concretamente expostas pelo conselho, o que enxergamos – além da superfície – são novas formas de tratar velhos assuntos com a pretensão de dar ainda mais poderes e áreas de influência às entidades privadas junto/sobre a gestão universitária. Em sessão do senado que debateu a proposta de novo marco foi explicitado que:

> As propostas desse arcabouço estão inseridas em 34 artigos, dos quais quatro são considerados vitais para o dinamismo do desenvolvimento científico e tecnológico do País. Dentre esses, destaca-se o ponto que recomenda alienação dos produtos e serviços gerados pelas IFES e ICTs de forma que os potenciais rendimentos possam ser reinvestidos no incentivo à pesquisa e inovação. Outros pontos sugeridos pelo anteprojeto são: flexibilização das chamadas "regras de aquisições de bens e serviços", que está ligada à ampliação de valores para essas compras, dentre outros aspectos; e melhor definição sobre a incidência da tributação de impostos sobre as bolsas relacionadas a projetos de ensino, pesquisa e extensão, além da desburocratização das prestações de contas (Confies, 2023).[53]

Afora um ponto (da alienação dos produtos e serviços gerados pelas IFES e ICT's) que podemos destacar positivamente, a princípio, os demais versam sobre os mesmos pontos que eram tratados no início dos anos 2000 e, ainda antes, na década de 1990.

É relevante ressaltar que o CONFIES não é uma pequena ou pouco influente organização, uma vez que tem elevada incidência sobre a ANDIFES e sobre diversos parlamentares dos mais diferentes estados e que

> reúne hoje 101 fundações afiliadas –, **entidades de direito privado** que gerenciaram no ano passado uma cifra recorde superior a **R$ 9 bilhões, oriundos de recursos públicos e privados**, da atividade de pesquisa de mais de 280 universidades públicas

[53] Disponível em: https://confies.org.br/institucional/em-audiencia-publica-no-senado-confies-apresenta-pontos-de-proposta-de-novo-marco-legal-das-fundacoes-de-apoio-as-ifes-e-icts/ Acessado em: 20/04/2024

> e demais ICTs. O montante bateu o recorde de cerca de R$ 8 bilhões registrados em 2021 (idem. Destaques nossos).

Mais elementos que não podem ficar de fora do rol daqueles que dão indicativos da preferência de um modelo que já foi abordado anteriormente são o *Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* e o *Future-se*. Como nos recordam Silva Jr. e Fergoni (2020, p. 3):

> O Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – "Future-se" pode parecer uma grande novidade positiva no campo acadêmico brasileiro, mas sua disposição constitui-se de uma amálgama de leis e práticas políticas que vêm sendo praticadas desde a década de 1990.

Os mesmos autores também assinalam concordar com as análises de linha de continuidade entre diferentes governos, tema que já abordamos anteriormente, e indicam um aprofundamento nessa direção já na segunda década do presente século:

> Com Dilma Rousseff (2011–2016) não foi diferente: características do Future-se, que outrora apareceram nas Leis e Políticas focais de FHC e de Lula, também fizeram parte de seu governo. O maior exemplo está na mudança da episteme da ciência brasileira, que constituiu a base da promulgação do *Bayh–Dole Act* brasileiro: O Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (ocorrido em 1o de agosto de 2013 e que dispôs sobre os estímulos ao desenvolvimento de produção científica, à pesquisa e à capacitação tecnológica para a inovação). Esse fato, posteriormente, consolidou-se na Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016, que, já em formato de lei, permitiu o compartilhamento de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com ICT ou empresas em ações voltadas à inovação tecnológica para consecução das atividades de incubação (idem, p. 5)

Ou seja, ainda que não tenha sido proposto, em governos anteriores, a pavimentação do caminho que tornou possível a apresentação de um projeto como o Future-se (ou do modelo proposto concisamente nele) isto já ocorria desde algum tempo.

A radicalização desta linha de continuidade, que se inicia no governo ilegítimo de Michel Temer (2016-2018) e se aprofunda significativamente com a posse de Jair Bolsonaro (2019-2022) e a indicação de ministros da educação da estatura intelectual de R. Vélez Rodriguez e A. Weintraub, possivelmente pode ser indicada como causa do não avanço do *Future-se*, uma vez que o anúncio do mesmo foi realizado na esteira de cortes profundos que causaram, entre outras coisas, "cortes de bolsas de iniciação científica e pós-graduação, financiamentos que entraram no pacote de contingenciamento (…)" (idem) e que acabaram por gerar fortes resistências de movimentos organizados dos setores estudantil, de servidores e de docentes.

Uma possível explicação paralela para o arrefecimento desse projeto específico é a não necessidade de o executar para produzir um ainda maior aprofundamento das relações entre universidades e fundações, visto que toda a legislação que o antecede e as propostas vindas de setores contra os quais há menos controvérsias institucionais (como o CONFIES) podem dar conta desse processo em curso.

Como veremos no caso do debate acerca de uma nova resolução sobre as relações FA's x UFSC, apresentado mais adiante, alguns desses contornos pretendidos no projeto do governo Bolsonaro, e que não lograram êxito como norma nacional, podem estar embutidos em projetos de regulação interna das IFES.

3.6 O ARCABOUÇO LEGAL ATÉ OS DIAS ATUAIS

Além da legislação mais geral mencionada anteriormente e que trata da caracterização jurídica das fundações públicas e privadas, faz-se necessário esmiuçar a questão dos diferentes textos legais que tratam das fundações de apoio para auxiliar na compreensão dos diferentes contextos em que foram produzidos.

Até o ano de 1994, quando a Lei nº 8.958 foi sancionada pelo então presidente Itamar Franco (1992-1994) – em seus últimos dias de mandato - não havia uma regulamentação específica para a/o existência/funcionamento desse tipo de fundação. As que existiam surgiram baseadas em legislações mais gerais acerca das fundações e já haviam sido elencadas anteriormente (públicas e privadas).

Mesmo essa lei mencionada não cria uma personalidade específica ou diferenciada para esse tipo de fundação (de apoio), mas, como está expresso: "Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências". Ou seja, apesar de toda a aura de especificidade ao redor destas, as normas para a instituição e o funcionamento de uma fundação de apoio são as mesmas que aquelas reservadas a outras fundações que nada tem a ver com as universidades. A querela de fundo se dá sobre o fato de serem fundações públicas ou privadas, como já visto anteriormente.

Esta, bem como outras questões afetas às fundações de apoio seguiram – e de certa forma ainda seguem – sem uma solução legal definitiva, o que pode ser visto ao analisarmos a quantidade de alterações que se impuseram ao texto legal original. Desde 1994 até 2017 (data

das últimas alterações), foram suprimidos, modificados ou incluídos elementos através de cinco outros textos legais, entre leis e medidas provisórias. Além dessas modificações específicas, nesse meio tempo, houve a mudança do Código civil brasileiro, no ano de 2002, o que obrigou as fundações de um modo geral – e também as de apoio – a modificarem seus estatutos e outras/os normas/procedimentos para se adequarem às novas exigências.

É relevante mencionar que essas alterações feitas na Lei nº 8.958/94 se deram através de textos organizados para tratar de assuntos correlatos ou paralelos, sendo as mais relevantes delas a Lei nº 10.973, de 2004, que "dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências", e a Lei nº 12.349, de 2010, (últimos dias do segundo mandato de Lula da Silva) que "altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006" em questões especial e especificamente ligadas àquelas das licitações e das formas de dispensá-las de acordo com os critérios nela estabelecidos.

O *Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação* (Lei nº 13.243 de 2016) pode ser relacionado nesse rol de legislações correlatas que impactam significativamente as fundações de apoio, em especial, nesse caso que pode ser considerado uma "mudança da episteme da ciência brasileira" (Silva Jr.; Fargoni, 2020). Essa legislação, entre outras medidas, permite compartilhamento de laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações públicas, com empresas, para ações voltadas à inovação tecnológica e atividades de incubação, tornando lícita a prática que já se via na realidade cotidiana dessas relações.

Outro ponto crucial no caminho trilhado até aqui e que não culminou em uma lei ou outro texto de cunho legislativo, nem medida provisória, foi o Acórdão 2.731 de 2008. No relatório que precede o texto do acórdão propriamente dito há uma breve explicação das motivações:

> Trata-se de relatório de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados. A matéria auditada insere-se no Tema de Maior Significância "Educação" que integra o Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2008.
> 2.Referida fiscalização foi aprovada na Sessão Plenária de 16/4/2008, ocasião em que o eminente Ministro Raimundo Carreiro e este relator, manifestando preocupação com os contornos graves que se desenhavam no contexto da crise que envolveu a Fundação Universidade de Brasília e uma de suas fundações e apoio, a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec), nos primeiros meses deste ano, emitiram pronunciamentos destacando a necessidade de que este Tribunal iniciasse ampla ação de controle voltada para aspectos importantes do relacionamento

> das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) com suas fundações de apoio (TCU, 2008).

Mais adiante, o mesmo relatório indica que:

> O conjunto de achados desta FOC revela a persistência e a vitalidade das distorções que corroem, com maior ou menor intensidade, os pilares do marco regulatório preconizado pela Lei nº 8.958/1994, que informa o relacionamento das IFES com suas fundações de apoio:
> a) a prática da contratação direta de fundações de apoio tem subvertido as hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 1º da lei de regência, em especial pelo uso elástico do conceito de desenvolvimento institucional;
> b) a fiscalização exercida pelas curadorias de fundações dos ministérios públicos estaduais é frágil;
> c) os achados demonstram, ainda que residualmente, a contratação de fundações de apoio não credenciadas no MEC/MCT por universidades federais;
> d) as fundações de apoio, em regra, não têm observado os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93 nas contratações por elas efetivadas em projetos desenvolvidos com esteio na Lei nº 8.958/1994;
> e) são frágeis, quando não inexistentes, os mecanismos de transparência e de prestação de contas dos contratos/convênios firmados pelas IFES com suas fundações de apoio;
> f) os achados evidenciaram a debilidade do controle finalístico e de gestão das fundações de apoio pelas instituições apoiadas e a ausência de regras claras de relacionamento que possibilitem a efetividade deste controle;
> g) os gestores têm desprezado as deliberações emanadas dos órgãos de controle interno e externo;
> h) os requisitos de participação dos servidores das instituições federais contratantes têm sido desvirtuados pela alocação continuada de servidores das IFES em projetos, com a percepção perene de bolsas e a caracterização de contraprestação de serviços;
> i) o pessoal contratado para os projetos tem sido muitas vezes deslocado para o exercício de atividades permanentes ou inerentes aos planos de cargos das IFES, configurando a terceirização irregular de serviços (burla à licitação) e a contratação indireta de pessoal (burla ao concurso público);
> j) o instituto do ressarcimento pelo uso de bens e serviços próprios da instituição federal contratante tem sido constantemente solapado pelo estabelecimento de percentuais fixos de remuneração e pela retenção de valores em contas privadas das fundações de apoio (fundos de apoio institucional);
> k) persiste a prática irregular de empenho de recursos para fundações de apoio, com dispensa de licitação, com o objetivo de assegurar a execução de recursos transferidos intempestivamente para as IFES ao final do exercício financeiro.
> Esse conjunto de achados impõe, paralelamente à proposta de retomada da agenda positiva da Autonomia Universitária, a adoção, pelo poder executivo federal e pelos órgãos de controle, de medidas indutoras de controle e transparência na execução de projetos das IFES realizados por intermédio de fundações de apoio, com fundamento na Lei 8.958/1994, em especial aquelas que possibilitem o autocontrole pela própria comunidade acadêmica (idem).

Há indicações - citadas anteriormente -, na literatura disponível sobre o tema, que vislumbram a intenção de dirimir alguns desses problemas encontrados em 2010, quando da entrada em vigor da Lei nº 12.349, que procurou superar problemas que foram indicados no relatório supracitado, contido no acórdão. Sob diversos aspectos, esse intento foi alcançado,

visto que diversas dessas atividades que ocorriam sem que houvesse algum tipo de permissão legal passaram a ser autorizadas e voltaram a constar do rol ofertado pelas FA's às apoiadas.

Porém, as movimentações do CONFIES mencionadas ao longo deste capítulo dão a impressão de que a confusão para a leitura e o entendimento da legislação que as fundações devem seguir não se dá somente no lado crítico do campo do ensino superior e que há uma intenção de consolidar, de forma ainda mais enfática, a presença e a imprescindibilidade dessas fundações no ambiente universitário brasileiro através de uma nova e abrangente lei. Apesar de não haver rastros de algum tipo de rascunho ou anteproposta de nenhuma das partes interessadas ou mesmo de iniciativa de algum parlamentar, há várias movimentações políticas e através da mídia para que isso venha a ocorrer.

4 A UFSC: LAR DE FUNDAÇÕES!

> Nestas, o trabalho de investigação científica possui não somente o sentido de contribuição ao progresso do conhecimento humano, mas é nas universidades que está assegurada, pela sua própria natureza, a continuidade desses mesmos trabalhos, através da formação de novas equipes de pesquisadores e de professores de alta competência. É por esta dupla função de centro de pesquisa e de centro formador - e somente por ela - que as universidades são chamadas a intervir, de maneira positiva e decisiva, no progresso de uma nação. É claro que esta intervenção, pelos motivos já mencionados, é mínima, quase inexistente, no Brasil. Mas, então, se achamos que o progresso do nosso país deve ser assegurado a todo custo e se concordamos que a universidade - como centro de ensino e pesquisa em florescimento - é um importante elemento para esse progresso, que temos de fazer senão dar à universidade condições necessárias e suficientes ao seu florescimento? (Lopes, 1998, p. 41).

Antes de tratar especificamente das fundações na UFSC, consideramos necessário contextualizar, mesmo que brevemente, o surgimento da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), criada por força da Lei nº 3.849, de 18 de dezembro de 1960, e reestruturada a partir do Decreto nº 64.824, de 15 de julho de 1969. Foi nessa década que ocorreu a criação de novas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), principalmente a partir do modelo fundacional, o que não aconteceu com a UFSC nem inicialmente, nem após a reestruturação mencionada.

O fato de a UFSC não ser uma fundação, no entanto, destaca-se, também, por motivo de outra conjuntura que não somente a nacional, mas a estadual. Nesse período, surgiu um intenso movimento de criação de uma rede de Instituições de Ensino Superior (IES) – A Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), no estado de SC, e assim como os militares, os responsáveis por essas movimentações optaram pelo modelo fundacional prioritariamente – com a diferença da personalidade jurídica, pois se tratava de fundações de direito privado. A própria Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) é uma fundação e, como as demais criadas nesse período, também é vinculada ao já mencionado Sistema ACAFE.

O fato de a UFSC constituir-se em uma ilha em meio a fundações – desde seu surgimento - somado ao fato de que duas das atuais fundações de apoio (FUNJAB e FEESC) estão umbilicalmente ligadas ao seu "nascimento", permitiu-nos refletir acerca do/da/do tamanho/importância/peso das fundações nesta universidade que, nesse contexto e no atual, a colocam, com destaque, no debate geral sobre fundações e no debate específico sobre as fundações de apoio.

Não está no escopo da presente pesquisa entrar em pormenores históricos do surgimento o da história geral/ampla da UFSC, cabendo-nos mais a tarefa de trazer os contextos à tona, sempre que se fizer necessário. Para quem possa se interessar pelos aspectos mais gerais, há excelentes referências que podem ser utilizadas, como Neckel; Küchler (2010); Lima (2000); Farines et. al (2021) e Alves (2024).

No transcorrer do presente capítulo, pretendemos nos aprofundar em algumas características específicas da UFSC, para a manutenção dessas relações com as FA's, compreender quais as estruturas institucionais que se relacionam diretamente com as FA´s, bem como nos debruçar sobre as leis, os decretos, as resoluções e outros textos normativos que nos auxiliem nestas análises.

Na primeira parte, vamos apresentar a Coordenadoria de Projetos e Contratos Fundacionais (CPC), que é responsável por dois serviços ligados às FA's, sendo o Serviço de Contratos Fundacionais (SCF) e o Serviço de Projetos e Convênios (SPC) e suas atribuições majoritariamente direcionados às fundações - e/ou aos assuntos correlatos - e procurar compreender as razões que levam a UFSC a fazer uma opção diferente de outras tantas universidades federais (UF´s) que também mantêm essas relações com suas fundações de apoio (FA´s).

Em um segundo momento, vamos organizar a compreensão acerca da legislação e das normas das quais a UFSC se vale e é obrigada a seguir para a manutenção dessas relações, bem como acerca da relevância e do papel que dois importantes órgãos colegiados centrais da universidade cumprem: o Conselho Universitário (CUn) e Conselho de Curadores (CC). Neste ponto, também trataremos de determinados órgãos de controle e fiscalização externos e de auditoria interna que tiveram - e ainda têm - participações determinantes no histórico das relações entre a UFSC e as FA´s.

Por fim, procuraremos organizar tudo aquilo a que tivemos acesso nos arquivos da Universidade e das entidades representativas dos diferentes segmentos de sua comunidade, bem como da imprensa, que procurou dar conta dos debates que se estabeleceram ao longo desses anos de existência da instituição e que, no caso da UFSC, confunde-se/mistura-se com a existência das FA´s na Instituição.

4.1 AS FUNDAÇÕES NA ESTRUTURA DA UFSC

> Desde logo, o “espírito estatal” pressupõe a “continuidade”, tanto em relação ao passado, ou seja, à tradição, quanto ao futuro, isto é, pressupõe que cada ato é o momento de um processo complexo, que já se iniciou e que continuará (Gramsci, 2014, p. 331-2).

Uma das especificidades da UFSC que mais chama a atenção quando olhamos para as relações desta com as FA’s é a presença, na própria estrutura (organograma/fluxograma) da universidade, de um setor responsável por gerir essa relação e praticamente tudo o que decorre delas no seu dia a dia, como contratos, convênios, fluxos processuais etc. Diferentemente do setor das Auditorias Internas (AUDIN’s), do qual trataremos melhor em um dos próximos itens e que, conforme veremos, dedica parte significativa de seu tempo e de seus esforços para as relações entre a UFSC e as fundações, a Coordenadoria de Projetos e Contratos Fundacionais (CPC) existe, quase que exclusivamente, porque existem as FA’s.

Ao pesquisar se as outras universidades têm um setor que se assemelhe, em algum grau ou medida, com este da UFSC, encontramos somente um paralelo na Universidade Federal do Amazonas (UFAM)[54]. Em outras universidades federais, o que se encontra, no geral, são sistematizações de procedimentos, manuais e/ou instruções normativas que tratam dos procedimentos a serem adotados quando do estabelecimento de um convênio, contrato ou outro tipo de acordo entre a universidade e uma FA, o que, de certa forma, diz bastante sobre a realidade da UFSC e, possivelmente, da UFAM.

Conforme exposto no endereço eletrônico da Coordenadoria (CPC), esta é responsável por dois setores: Serviço de Contratos Fundacionais (SCF) e Serviço de Projetos e Convênios (SPC). Esses dois setores têm diferentes atribuições, conforme reproduzimos abaixo[55].

São atribuições do Serviço de Contratos Fundacionais (SCF):

- Orientar as ações voltadas à execução dos Contratos Fundacionais que envolvem as Fundações de Apoio no âmbito da UFSC;
- Conferência e análise de Contratos;
- Encaminhamentos de processos referentes a Contratos para manifestação, nas instâncias:
    - Departamento de Inovação Tecnológica;
    - Procuradoria Federal;
    - Pró-Reitoria da área;
    - Conselho de Curadores e

---

54 https://decc.ufam.edu.br/inicio

55 https://projetos.ufsc.br/a-cpc/institucional/

    - Outros que se fizerem necessários.
- Registro e publicação de Dispensa de Licitação para contratação das Fundações de Apoio à UFSC;
- Atendimento/informação sobre Contratos à comunidade universitária e externa;
- Elaboração de relatórios objetivando suprir as demandas de controle da atividade e para informações gerenciais;
- Disponibilizar informações necessárias para concepção de ferramentas de TI;
- Lançamento dos contratos no Sistema integrado de Administração Financeira (SIAFI);
- Cadastra todos os contratos no MATL[56];
- Publicação de Matéria;
- Solicitação Empenho (e-mail fundações);
- Solicitação pagamento;
- Publicação Contratos, Aditivos (SIASG[57]);
- Emissão de Ordem de Pagamento referente a Contratos Fundacionais, para envio ao DCF para pagamento;
- Solicitação de Fatura junto ao Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF);
- Registro dos Contratos nos Sistemas de Controle e Gestão elaborados pela UFSC e/ou pelos Órgãos de Controle do Governo Federal.

São atribuições do Serviço de Projetos e Convênios (SPC):

- Estabelecer normas gerais, padronizar processos e prover orientação técnica e apoio necessário à elaboração e apresentação de projetos a órgãos federais de fomento;
- Elaborar documentos administrativos para encaminhamentos de projetos;
- Acompanhar projetos e suas prorrogações;
- Registro dos Projetos nos Sistemas de Controle e Gestão elaborados pela UFSC e/ou pelos Órgãos de Controle do Governo Federal;
- Elaboração de relatórios objetivando suprir as demandas de controle da atividade e para informações gerenciais;
- Disponibilizar informações necessárias para concepção de ferramentas de TI;
- Coordenar e/ou orientar modificações/suplementações a fim de viabilizar conclusão dos Instrumentos de Acordos;
- Orientar a elaboração do Plano de Trabalho para a execução orçamentária dos Instrumentos de Acordos;
- Articular junto às Fundações de Apoio, núcleos interdisciplinares e outros órgãos da Universidade envolvidos com os Instrumentos de Acordos;
- Orientar, acompanhar e elaborar Instrumentos de Acordos celebrados ou firmados pela Universidade;
- Encaminhar os Instrumentos de Acordos às Fundações de Apoio e/ou Agências de Fomento;

---

[56] Sistema Administrativo interno da UFSC
[57] Sistema Acadêmico interno da UFSC

- Efetuar o registro dos Instrumentos de Acordos e mantê-lo atualizado no Sistema de Gestão de Convênios (SisGC);
- Proceder à publicação dos Instrumentos de Acordos firmados no Diário Oficial da União, dentro do prazo legal;
- Ser o consultor institucional no que tange aos assuntos que envolvem Instrumentos de Acordos.

Como podemos notar, trata-se de um grande volume de trabalho que é gerado e precisa ser gerido pela universidade para que as relações entre ela e as FA's possam existir e se enquadrem nas leis e normativas vigentes. No mesmo endereço, encontra-se a equipe lotada no setor e contam-se cinco servidoras e um servidor disponíveis, o que nos leva ao questionamento acerca da praticidade ou eficácia dessa relação para a UFSC, visto que estes seis servidores poderiam estar servindo exclusivamente a atividades da universidade. Da forma como está, eles acabam por prestar serviços às próprias fundações, como é possível constatar nas atribuições listadas acima.

Ainda que nem todas as atribuições sejam diretamente voltadas às FA's, é possível depreender que a maior parte o é. A legislação de fiscalização e controle é comum a todas as UF's e IF's que têm alguma FA credenciada. Em outras palavras, aquilo que cabe à UFSC cumprir é o mesmo em todas as demais UF's, ainda que algumas questões pontuais possam ser reguladas por normativas internas.

Consideradas as diferenças observáveis e a legislação comum, resta-nos uma pergunta: a UFSC está assumindo atribuições que deveriam ou poderiam estar sendo executadas pelas FA's?

Na sequência buscaremos compreender melhor os textos legais e normativos que regem essas relações visando responder à questão acima levantada.

4.1.1 As Fundações segundo a legislação e normas da UFSC

> A autoridade burocrática é necessariamente legal e por isso exige a formulação de normas que orientam e disciplinam não só a definição e o processamento das atividades da organização, através de leis, decretos, regulamentos, portarias e outros documentos escritos, como delimitam e caracterizam as relações de posição e os papéis dos indivíduos que integram a estrutura organizacional e, por delegação, exercem parcela da autoridade deferida ao chefe supremo. De regra, também essas relações e papéis são definidos e disciplinados por meio de regulamentos oficiais (Oliveira, 1970, p. 53).

O intuito, aqui, será o de conferir a legislação citada e o que mais houver a ser tratado sobre o tema em questão na legislação brasileira que intermedeia essas relações entre Fundações de Apoio e instituições apoiadas, bem como as normativas internas à UFSC, mais especificamente, e sempre que possível, na prática.

Cabe (re)lembrar que, apesar de haver um rol de textos legais inscritos como leis, decretos e outros de caráter nacional e originados a partir do poder executivo e/ou legislativo, há também outras determinações emanadas desde órgãos de controle e fiscalização - como TCU, CGU ou MP, por exemplo - que devem ser seguidas por cada órgão e autarquia federal que mantenha relações com fundações de apoio. Afora todo esse conjunto, ainda há outros textos normatizadores que podem e/ou devem ser elaborados no âmbito de cada instituição, desde que, por suposto, não conflitem com os anteriormente mencionados.

Para facilitar o entendimento, procuramos, na sequência, exercitar a compreensão desse arcabouço legal e institucional a partir da resposta a uma pergunta direta: o que é necessário para que uma fundação seja credenciada como uma fundação de apoio à UFSC?

Antes desse detalhamento, é importante compreender que:

> O credenciamento como fundação de apoio é aberto a toda entidade constituída na forma de fundação de direito privado, sem fins lucrativos, regida pelo Código Civil e que tenha a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação.
> (...)
> O pedido de credenciamento deve ser dirigido ao Ministério da Educação. Poderá ser enviado pelo correio ou protocolado diretamente na instituição, a qualquer tempo (MEC, 2019, p. 5).

A partir daí, segundo a Lei nº 8958/94 - e as demais mencionadas em seu corpo - uma fundação, para poder "celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do *caput* do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993[58], por prazo determinado" com uma universidade, precisa estar instituída "com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa,

[58] Essa lei, que dispunha sobre a regulamentação do "art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências" foi totalmente revogada pela Lei 14.133, de 1º de abril de 2021 que é a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que por sua vez também sofreu alterações em 2023, inclusive no inciso citado abaixo. Por dedução lógica – uma vez que a atualização não foi feita nos endereços oficiais de publicação das leis nacionais – o trecho da nova legislação que corresponde àquele anterior é o inciso XVI do Artigo 75 que trata da dispensa de licitação e expressa que isso é previsto "para aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de insumos estratégicos para a saúde produzidos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da Administração Pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS, nos termos do inciso XII deste caput, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à entrada em vigor desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado" (Brasil, 2023).

extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos" (Brasil, 1994).

Se este critério está sendo cumprido pela fundação, passaremos ao próximo passo, que é o credenciamento dessa fundação como de apoio à universidade. Primeiramente, segundo o manual para fundações de apoio, disponibilizado no *site* do MEC[59], é necessário que a fundação já tenha uma "ata do órgão colegiado superior da instituição apoiada, com manifestação expressa e recente quanto ao credenciamento/recredenciamento da fundação de apoio" (MEC, 2019, p. 7). A fundação também precisa enviar para o MEC cópia da "resolução, geral ou específica, emitida pela instituição apoiada, que determine como será o relacionamento com a(s) sua(s) fundação(ões) de apoio". No caso da UFSC, trata-se da Res. Cun. 13/2011, que será analisada adiante.

O MEC, então, procederá à análise de cumprimento dos critérios previstos na legislação para, ao final, conceder o credenciamento solicitado. Entre os principais destes critérios podemos mencionar questões ligadas ao estatuto, que deve indicar com nitidez "finalidade não lucrativa da instituição; e exercício gratuito dos membros dos conselhos da fundação", bem como a composição dos seus órgãos dirigentes para comprovar que "mais da metade dos membros dos órgãos dirigentes devem ser indicados pela instituição apoiada[60]. Também é necessária a nomeação de pelo menos um membro de entidade científica, empresarial ou profissional sem vínculo com a instituição apoiada" (Idem, p. 5-6).

Além disso, a fundação é obrigada a fornecer toda uma outra gama de documentos comprobatórios de sua situação jurídica, fiscal e previdenciária, o que é feito por meio da apresentação de uma série de certidões. Estas certidões também precisam ser reapresentadas a cada pedido de renovação de credenciamento. Nesse caso (renovação), há mais três elementos a serem incluídos: Relatório Anual de Gestão, que "deve ser acompanhado de atas de reunião dos órgãos superiores da fundação de apoio e da instituição apoiada que comprovem a aprovação do documento por ambas as instituições"; Avaliação de Desempenho (feita pela instituição apoiada); e Demonstrações contábeis do último exercício fiscal e parecer de

[59] Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/sesu/pdf/Manualcredenciamento.pdf Acesso em 22 out. 2025.

[60] No caso da UFSC, a Resolução Normativa n° 13/CUn/2011, no seu art. 10, § 4°, define que os projetos de pesquisa com gestão financeira atribuída à fundação de apoio, devem ter a participação de no mínimo 2/3 de pessoas vinculadas à UFSC.

auditoria independente para atestar “a regularidade financeira e patrimonial da instituição no período”.

Vencidas todas essas etapas burocráticas relevantes, podemos considerar que a fundação credenciada está em funcionamento como FA da UFSC. Em consequência, a fundação hipotética em questão precisa subordinar regularmente suas prestações de contas - por projeto e também as gerais - para as instâncias superiores da UFSC. Primeiramente, essa prestação passa pelo crivo do Conselho Curador (CC) e, após essa análise mais detida, é submetida também ao Conselho Universitário (CUn).

4.2 OS ÓRGÃOS COLEGIADOS: CONSELHO UNIVERSITÁRIO (CUN) E CONSELHO DE CURADORES (CC)

As relações FA’s-UFSC são basicamente reguladas pelo CUn e pelo CC. É importante mencionar que, apesar de todo o peso que essas relações que se estabelecem entre a UFSC e as fundações têm, elas sequer são mencionadas no Estatuto da UFSC e nos regulamentos destes órgãos colegiados centrais. Estão, portanto, restritas apenas a uma escala secundária das normativas internas, não figurando nos textos fundamentais da universidade, apesar de seu peso quase existencial.

4.2.1 O que é e quais são as atribuições do Conselho de Curadores da UFSC?

Um órgão que sempre surge quando se está tratando sobre fundações, e que não pode ser confundido com o Conselho de Curadores (CC), sobre o qual dissertaremos aqui, é o Conselho Curador que, por força de legislação, é o órgão deliberativo de toda fundação. No caso do Conselho Curador das fundações, este é, em essência, um órgão que toma decisões voltadas para a consecução dos fins sociais previstos no estatuto e garantia do cumprimento do desejo do(s) fundador(es), quando fundação privada, ou da(s) finalidade(s), no caso das fundações públicas. As formas de escolha desse conselho são muito variadas e a legislação permite essa elasticidade. Além desse conselho, todas as fundações têm – também por força de lei – diretorias e conselhos fiscais, com as atribuições de garantir a execução das decisões tomadas em conselho e fiscalizar as contas da entidade, respectivamente.

No caso da UFSC, o que existe é um Conselho de Curadores, que é “um dos órgãos deliberativos centrais da administração superior da Universidade Federal de Santa Catarina, tem por finalidade o exercício de atribuições deliberativas e consultivas em matéria de fiscalização econômica e financeira da Instituição”.

É o CC, ao fim das contas, o órgão que mais retém atribuições em relação às fundações, uma vez que a resolução interna já mencionada (UFSC, 2011) e que será esmiuçada a seguir, prevê que:

> Na execução de convênios, contratos, acordos e outras parcerias que envolvam a aplicação de recursos públicos, as fundações de apoio contratadas serão obrigadas a seguir os procedimentos de acompanhamento e controle estabelecidos no Art. 12 do Decreto nº. 7.423, de 31 de dezembro de 2010, sendo o controle finalístico e de gestão exercido pelo Conselho de Curadores.

Entre as diversas competências referentes às questões orçamentárias, financeiras e patrimoniais, o CC tem algumas que são fundamentais para as relações entre a UFSC e as FA’s, como “aprovar e fiscalizar a abertura de créditos adicionais”; “aprovar e fiscalizar acordos ou convênios”; “aprovar e fiscalizar a incorporação de receitas extraordinárias não previstas no orçamento”; “aprovar a alienação e a transferência de bens da Universidade”; e “emitir parecer sobre qualquer assunto relativo a patrimônio e finanças, mediante consulta do Reitor”[61].

Em sua página, esse órgão central mantém, entre outros documentos de interesse das fundações, um espaço para “informações e orientações para prestar contas” com documentos “modelo” ou “*checklists*”[62] que permitem uma padronização dessas movimentações documentais. Para além deste espaço virtual, o CC também mantém outros contendo toda a legislação e o rol de resoluções internas que compõem essa “biblioteca”[63].

Essa organização na página facilita a localização das informações, quando buscadas, e a compreensão sobre as legislações correlatas que tratam, direta ou indiretamente, das fundações de apoio e, por consequência, afetam as relações destas com as universidades apoiadas.

Uma breve e superficial análise dos títulos dos documentos normativos ali dispostos já nos permite ter ideia da abrangência, legalmente permitida, para a atuação das fundações no âmbito universitário. Pesquisa & Inovação, Extensão, Estágios, Pós-graduação *lato* e *stricto*

[61] Todas as atribuições deste Conselho estão descritas em https://curadores.ufsc.br/atribuicoes/ Acesso em 13 out. 2025.
[62] Disponível em: https://conselhocuradores.paginas.ufsc.br/files/2025/07/CHECKLIST.pdf Acesso em 22 out. 2025.
[63] Toda legislação e normativas necessárias podem ser consultadas em: https://curadores.ufsc.br/legislacao/ Acesso em 13 out. 2025.

sensu, entre outros atributos típicos da vida universitária, têm algum tipo de vínculo com as fundações de apoio fiscalizadas pelo Conselho de Curadores.

4.2.2 O que emana do Conselho Universitário (CUn)?

Como órgão colegiado principal da instituição, o Conselho Universitário (CUn) é responsável por aprovar toda e qualquer questão interna à UFSC em última instância, o que significa dizer que não há assunto da vida universitária que não seja - em algum grau ou medida - da alçada deste conselho. No caso das relações entre a universidade e as FA´s, apesar de haver um setor inteiro da estrutura e da relevância aferida ao CC, é no CUn que são aprovadas as prestações de contas em sua forma final e que foram/serão aprovadas as resoluções que mediam essas relações.

É o caso, entre outros, da resolução que podemos considerar o "guarda-chuva" ou "mãe" das demais, a Resolução Normativa nº 13/CUn, de 27 setembro de 2011, que "dispõe sobre as normas que regulamentam as relações entre a Universidade Federal de Santa Catarina e as suas fundações de apoio" (UFSC, 2011 p. 1).

Nessa resolução que, ao primeiro olhar, parece conter o necessário para a dinâmica/manutenção de funcionamento das relações entre universidade e fundações de apoio, há alguns pontos a serem ressaltados. Entraremos nesses pormenores adiante, mas, ainda antes da resolução em si, nos chamou a atenção a ata da sessão do Conselho Universitário (CUn) que tratou do tema. Com algumas poucas e amenas observações críticas e alterações, a aprovação do regulamento pareceu muito tranquila, pois se deu de forma unânime, o que, a princípio, inclui votos dos representantes discentes de graduação e pós, além dos técnico-administrativos que, em diversos momentos, demonstraram posições coletivas críticas a essa relação.

Além dessa ata específica, também procedemos à análise de outras atas do CUn, bem como do CC. Para fins de organização e exposição, elaboramos o Quadro 1, que contém todas as menções às fundações, feitas em atas do CUn, entre 2008 e 2023, e procuramos selecionar e indicar os "principais" debates acerca do tema, sem quantificar ou focalizar menções relativas a procedimentos de rotina sobre os quais não houve polêmica ou que foram retiradas de pauta e outras menções esparsas ou descontextualizadas.

QUADRO 1 – Menções às FA's em atas do CUn (2008 - 2023)

ANO	N° de menções	Debates Relevantes
2008[64]	7	Atas 7, 8 e 9 contém o mesmo ponto de pauta: "Atual situação das Fundações de Apoio da UFSC". O propósito era dar espaço às fundações para apresentarem-se e relacionarem as suas principais atividades.
2009	3	----------
2010[65]	5	Na ata 16 consta a "Apresentação da Proposta de Resolução que trata das relações da UFSC com suas Fundações de Apoio" que já tinha aparecido como intenção anteriormente. Outro ponto, nesse ano, foi a necessidade de recredenciamento das fundações junto às instituições apoiadas frente à publicação de Medida Provisória (atas 8 e 9).
2011	6	Na ata 4 há um trecho de carta do SINTUFSC sobre a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) que faz críticas à "manutenção da flexibilização das relações de trabalho, com a terceirização nas universidades, por meio de parcerias com Fundações de Apoio Privadas". Na ata 13 consta a "Análise e aprovação da Minuta de Resolução que dispõe sobre as normas que regulamentam as relações entre a Universidade Federal de Santa Catarina e as suas Fundações de Apoio". As atas imediatamente anteriores apresentam importantes momentos de debate sobre a relevância e papel das fundações na UFSC.
2012	5	Em diversas atas deste ano esteve presente o debate sobre a sobreposição de remuneração obtida através dos vencimentos mensais (salários) e das bolsas das fundações em relação aos servidores. Há na ata 14, mais uma vez, um debate acerca do caráter das fundações e das relações entre estas e a UFSC, com exposição de argumentos críticos e em defesa. O credenciamento de fundações na UFSC como de apoio a outras instituições também começou a aparecer com relevância, primeiramente com o caso do IFSC.
2013	13	Num ano de grandes debates públicos e efervescência de diferentes posições sobre os mais diversos temas, o CUn parece não ter passado ileso e há longos e acalorados debates acerca da existência das fundações e das relações entre estas e a UFSC de modo geral. Alguns deles aparecem a partir de pontos de pauta que em outras conjunturas, possivelmente, não seriam motivadores desses grandes debates, mas que nessa situação acabaram tornando-se. O credenciamento de outra instituição (desta vez a UFFS) e aspectos relativos ainda à sobreposição vencimentos+bolsas foram alguns desses debates.
2014	11	Foi bastante mencionada (já havia sido superficialmente no ano anterior) a possibilidade de haver uma nova Resolução sobre o relacionamento da UFSC com as suas fundações de apoio, o que era justificado, especialmente, a partir das "novas legislações" que surgiram. Essa nova resolução não se concretizou, visto que ainda segue vigente aquela aprovada em 2011. Na ata 23 é mencionada a resolução que regula a pesquisa na UFSC que, àquela altura ainda não tinha sido aprovada, apesar de já estar vigente a resolução sobre as fundações que a menciona.
2015	1	Ao longo de todo o ano a única menção ocorre na ata 2 que informa sobre "a realização do *1º Fórum-SC sobre relações entre Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e Fundações de Apoio: desafios a superar, melhorias a implementar,* nos dias 24 e 25 de março de 2015 na UFSC, com a Auditoria Interna em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU) de Santa Catarina"
2016	6	Ao longo de todo o ano um ponto de pauta sobre uma "nova resolução" foi

[64] Na página não consta a Ata 3.
[65] Não consta a Ata 15.

		inserido e retirado de pauta diversas vezes. Repetidas vezes o argumento de que havia novas legislações que incidiam sobre o tema e ainda eram pouco conhecidas, dificultavam o debate. Havia também instituído um Grupo de Trabalho no MEC que ainda estava procedendo com o recredenciamento dessas fundações.
2017	0[66]	Ano do escândalo da operação "Ouvidos Moucos"[67].
2018	2	Na ata 7 há uma menção à operação "Ouvidos moucos" que tem sua raiz em investigações que envolvem projetos vinculados às fundações de apoio.
2019	4	Na ata 20 as fundações aparecem com destaque no momento que se fazia a sabatina a um candidato ao "preenchimento da(s) função(ões) de corregedor(a) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)", que é um episódio também relevante para a relação entre UFSC e fundações de apoio e está conectado com os trágicos fatos ocorridos nos dois anos anteriores.
2020	3	Nesse ano as fundações só foram mencionadas em processos de renovação de credenciamento (FEESC-IFSC) ou de novo credenciamento para que a FEESC pudesse passar a atuar como fundação de apoio à Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), o que gerou considerável polêmica entre os conselheiros por diversos aspectos, dentre os quais destacam-se: possíveis ônus e poucos bônus para a UFSC e a suposta falta de amparo na resolução CUn 13/2011 para credenciamentos junto a empresas públicas das fundações de apoio da UFSC. Apesar dos questionamentos, a solicitação foi aprovada por maioria.
2021	1	----------
2022	0	----------
2023	4	Na ata 10 aparece um requerimento interessante por parte da Pró-reitoria de Pesquisa relacionado a um "pedido de credenciamento de uma nova fundação de apoio – Fundação Arthur Bernardes (Funarbe) – para atuar junto à UFSC" e um dos primeiros questionadores, o conselheiro Edson De Pieri que está à frente da direção do CTC desde 2016 além de ser diretor da FEESC desde 2013.

Quadro elaborado pelo autor a partir das atas disponíveis em: https://conselhouniversitario.ufsc.br/sessoes-atas/

4.3 OUTROS DOCUMENTOS DA UFSC

Além daqueles já mencionados até aqui, no decorrer da pesquisa e análise documental, surgiram outros documentos, não listados previamente e que se revelaram relevantes para a presente pesquisa. Em essência, são documentos que poderiam ser considerados secundários, mas que, ao fim e ao cabo, forneceram-nos importantes complementos a algumas observações feitas em documentos anteriores da própria UFSC e especialmente das FA´s. Podemos citar,

[66] Em 16 anos de atas consultadas apenas em duas delas não há menção às fundações. E não deixa de chamar atenção o fato de um deles ser o ano das ocorrências mais graves envolvendo as fundações de apoio e a gestão da reitoria.

[67] Foi uma operação que buscava apurar possíveis desvios de verbas de programas de ensino a distância (EaD), mas que se revelou descabida ou, no mínimo, desproporcional ao suposto tamanho do problema. Markun (2021) detalha bem os acontecimentos desta investigação que, segundo as apurações do autor, teriam levado ao suicídio do Reitor Luiz Carlos Cancellier de Olivo (1957-2017).

por exemplo, o detalhamento financeiro relativo ao *quantum* de verbas a universidade injetou em cada fundação e quanto destas verbas retornou à UFSC, o que nem sempre aparecia nitidamente nos documentos apresentados pelas entidades.

Na sequência, trazemos observações acerca de duas fontes: os relatórios produzidos pelo setor de Auditorias Internas (AUDIN) e os relatórios oficiais de gestão que são publicados a cada ano e revelam uma série de informações úteis e/ou obrigatórias de serem fornecidas.

Nos dois casos, essas análises foram especialmente importantes para a compreensão do papel dos órgãos externos à universidade e o peso que eles impuseram nas relações entre a UFSC e as FA´s ao longo dos últimos anos, especialmente considerados a partir de 2008, ano da publicação do Acórdão 2.731 do TCU e das mudanças posteriores geradas pelas alterações legais gerais e das normativas internas.

4.3.1 As AUDIN's

Entre os documentos que foram coletados para as análises de dados da presente pesquisa surgiram quatro relatórios de Auditorias Internas (AUDIN's) que são pertinentes como fontes complementares relevantes para a solidificação deste texto. Eles foram produzidos entre 2019 e 2022[68] e surgiram em consequência de mais um Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU), dessa vez, o de número 1178 do ano de 2018[69].

Por questões alegadas de melhor organização interna, a metodologia escolhida pela UFSC para a realização dessas AUDIN's foi dividir os escopos destas auditorias em "todas as questões apontadas no Acórdão" nos anos ímpares (2019 e 2021) e proceder à "verificação do cumprimento das recomendações das auditorias anteriores" nos anos pares seguintes (UFSC, 2021, p. 4-5). Ainda de forma introdutória, é relevante ressaltar que desde o Acórdão mencionado até os relatórios que serão citados, o centro das atenções destes volta-se à questão da transparência e do acesso à informação.

---

[68] Foram realizadas auditorias em anos anteriores, conforme consta nos Relatórios de Gestão da UFSC, bem como das informações disponibilizadas em página virtual própria (https://audin.ufsc.br/auditorias-realizadas/). Porém, só há relatórios disponíveis a partir de 2019, conforme pode-se verificar no link acima.

[69] Diferentemente do Acórdão de 2008 citado antes, este não implicou paralisações ou intervenções sobre as atividades desenvolvidas pelas FA's, pois tratava apenas de adequações destas entidades à recém-aprovada Lei de Acesso a Informação (LAI).

4.3.1.1 O primeiro relatório

O primeiro dos quatro relatórios é também o mais longo deles e tem 93 páginas no total. Já em seu índice aparecem pistas que indicam qual foi o caminho escolhido pelos auditores[70]: transformar todas as recomendações contidas no Acórdão do TCU em perguntas diretas divididas em dois blocos, um referente às responsabilidades da UFSC e outro direcionado às responsabilidades das FA's.

A pergunta fundamental do primeiro bloco é: Como a UFSC tem observado os normativos e a legislação pertinente relativos à transparência no seu relacionamento com as fundações de apoio de modo a atender às recomendações do Acórdão n° 1178/2018 (Relatório de Auditoria, 2019, p. 2)? No segundo, a pergunta posta é: As fundações de apoio da UFSC têm observado os requisitos relativos à transparência da sua relação com a Universidade, conforme dispõe o Acórdão TCU n° 1178/2018 (Idem).

Como pode ser observado desde o índice (ou das perguntas base de cada bloco) e está confirmado na parte introdutória dos quatro relatórios ora analisados, o centro da auditoria é a confirmação do cumprimento da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e do decreto que a regulamenta (n° 7.724/12), bem como da recorrentemente mencionada Lei nº 8958/94.

Além disso, os signatários do relatório apontam para a "materialidade a qual se relaciona ao montante de recursos contratados com as fundações de apoio" que, somente no ano de 2018, "somam o valor de R$146.981.610,98" (UFSC, 2019, p. 4), como outra justificativa para a realização deste trabalho. Apesar da explicação constar somente das conclusões do relatório, a FUNJAB está excluída desta AUDIN "por motivos de não observar-se materialidade junto às descentralizações de recursos dos órgãos da administração federal para esta fundação durante o período selecionado" (Relatório de Auditoria, 2019, p. 43).

Logo após uma breve explicação metodológica, o relatório indica algumas divergências de informações elementares, fornecidas pelas três FA's auditadas e pela UFSC, sobre a quantidade de projetos contratados. Há divergência em todos os cruzamentos, resultando na conclusão geral de que "existem 187 projetos listados tanto pela UFSC como pela FA correspondente, 10 que foram informados apenas pela Universidade e 51 informados unicamente pelas Fundações" (UFSC, 2019, p. 8).

[70] A equipe de auditoria era composta por um Auditor e dois Contadores.

Já na parte dos resultados, após as justificativas pela lei e pela relevância econômica das FA's, o relatório incorre em um juízo de valor que nos pareceu incompatível com o papel de auditores ao "destacar a relevância" destas como "entidades cuja atuação serve de base para que as ideias desenvolvidas na Universidade possam se transformar em projetos" (p. 10). Tal afirmativa, mais do que destacar a importância dessas entidades, parece querer apontar para uma indissociabilidade entre apoiadoras e apoiada, como se os projetos científicos tivessem uma relação de dependência com as fundações em si e não com a universidade.

Voltando ao objeto central do relatório, procuramos observar um dado quantitativo que não foi objeto de atenção da AUDIN, mas que consideramos válido levantar para fins de comparação entre as FA's. Antes deste, propriamente, é importante mencionar que, dos 11 itens e subitens listados acerca das responsabilidades institucionais da UFSC, somente dois estavam atendidos, um parcialmente atendido e os oito restantes não eram atendidos até aquele momento.

Da parte das FA's, há alguns itens em que não foram contabilizados os dados de todas. Assim, elas acabaram sendo avaliadas igualmente de forma geral, mas respondendo a um número de itens diferente/específico. Dessa maneira, foram analisados 24 itens da FEPESE e 19 da FEESC e FAPEU.

- A FEESC atendia 13, atendia parcialmente cinco e não atendia um dos itens;
- A FAPEU atendia sete, atendia parcialmente cinco e não atendia sete dos itens;
- A FEPESE atendia nove, atendia parcialmente cinco e não atendia 10 dos itens.

Cabe algum destaque para, pelo menos, três ou quatro itens destes, todos relativos às FA's, sendo eles os itens 1.2.7; 1.2.11 e 12, além do 1.2.13 especificamente no caso da FEESC.

O item 1.2.7 trata da prestação de contas "individuais" de cada contrato de projeto que, ao não serem encontradas em análise inicial, forçou a produção de recomendações em relatório preliminar a fim de sanar os problemas de responsabilidade apontados para as três entidades, fazendo surgir um interessante elemento que vez ou outra costuma aparecer nas universidades país afora: as cláusulas de sigilo ou confidencialidade[71]. Como não é (ou não deveria ser) da alçada da AUDIN emitir juízo de valor sobre o mérito da questão, o relatório somente aponta que

[71] A "Cláusula de Confidencialidade" ou termo de confidencialidade, é uma restrição, incluída em contratos, que determina a proibição da revelação de informações confidenciais que uma ou mais partes terão acesso.

> sobre esse aspecto, salientamos a necessidade de efetuar a publicação no sítio eletrônico dos fundamentos legais específicos que aportam a cláusula de sigilo que impede a divulgação das informações, orientando para as **melhores práticas de Accountability** em referência a tais contratos (UFSC, 2019, p. 36-7. Destaque nosso).

O item 1.2.11 questiona a permissão do acesso à íntegra das demonstrações contábeis. Neste aspecto, foram encontrados alguns problemas sérios pela AUDIN e, de acordo com nossa compreensão, sobre a própria AUDIN. No caso da FAPEU, a auditoria indica diversos problemas, em especial, nos anos finais analisados, e considera que a entidade não atendeu ao item. Já a FEESC teria conseguido cumprir o que o Acórdão em questão prevê, mas, como visto no item seguinte, a AUDIN considerou que a FEESC não os cumpria plenamente. Assim sendo, apenas a FEPESE foi auditada acerca deste item.

Para a comissão auditora, a situação da FEPESE estava mais adequada. A exceção que chamou atenção da comissão e que também nos intrigou, quando da análise documental da entidade, foi a ausência das Notas Explicativas que estão indicadas nas demonstrações contábeis, mas não estão disponíveis na página eletrônica da entidade. Considerando que já se passaram cinco anos desde a produção deste relatório e que as demonstrações continuam indisponíveis, este torna-se um ponto importante a ser analisado.

Por fim, o item que trata diretamente sobre “a classificação da informação quanto ao grau de confidencialidade e aos prazos de sigilo” enuncia uma conclusão taxativa: “Desse modo, não existe transparência quanto aos motivos que impedem o acesso às informações” (UFSC, 2019, p. 42).

Nas conclusões do Relatório Final há uma indicação metodológica importante: ele só foi produzido após uma “Reunião de Busca Conjunta de Soluções” que teria subsidiado os participantes para “construírem estratégias para o cumprimento das recomendações e permitir a eles que expusessem seus pontos de vista sobre questões ainda imprecisas” (idem).

Como consequência dessa reunião e das respostas formais ao relatório preliminar, a comissão procedeu, então, à elaboração do documento final que apontou, ao todo, 33 itens a serem “observados cuidadosamente pelas áreas pertinentes” com a intenção de virem a cumprir todo o conteúdo do Acórdão 1.178/2018.

Sobre o relatório no geral, parece-nos importante indicar que há uma série de questões apontadas pela AUDIN que, nas análises documentais, aparentam ainda não terem sido atendidas. Esse ponto força-nos a refletir sobre a questão do/da “peso real”/autoridade que órgãos e comissões da universidade conseguem impor/exercer junto às FA’s.

Quando refletimos acerca desses relatórios e dos Acórdãos que os motivou, nos remetemos também a pensar sobre a capacidade ou o alcance efetivo das medidas impostas pelo TCU. Se em 2008, quando do Acórdão 2.731, pareceu haver um verdadeiro abalo sísmico nas FA's, em 2018, o Acórdão 1.178 não parece ter causado o mesmo impacto.

4.3.1.2 O segundo relatório

Neste segundo documento, a questão a ser respondida foi: "As recomendações resultantes da Auditoria n° 004/2019 foram devidamente atendidas" (UFSC, 2021, p. 5)? A comissão[72] indica também que todo o trabalho foi feito de forma remota, em razão da pandemia, mas que não houve prejuízo.

Este relatório pode ser dividido em: recomendações atendidas; recomendações parcialmente atendidas; recomendações suprimidas; recomendações reiteradas/não atendidas e novas recomendações. De forma bastante simplificada, podemos afirmar que as novas recomendações têm a ver com as que foram suprimidas e deixam a impressão de ter havido um processo de reformulação/atualização.

Entre aquelas recomendações reiteradas e não atendidas é relevante mencionar que, das 16, sete são direcionadas à UFSC, oito à FEPESE[73] e apenas uma à FAPEU, sendo esta última relacionada apenas à questão de acessibilidade do sítio eletrônico, enquanto as anteriores se relacionavam com questões de transparência mais diretamente.

Ao final, a comissão indica que "as recomendações resultantes da Auditoria n° 004/2019 atualmente estão assim distribuídas" (UFSC, 2021, p. 31):

a) 23 recomendações atendidas;
b) quatro recomendações parcialmente atendidas;
c) 16 recomendações reiteradas;
d) cinco recomendações suprimidas; e
e) duas novas recomendações.

Deste relatório pode-se depreender que se passava por um momento de transição, ainda que longa, considerando-se que a Lei de Acesso à Informação (LAI) é de 2012 e que as

[72] Para essa AUDIN a comissão foi formada por um contador e três auditores internos que assinam ao final do relatório.
[73] Que até o momento da elaboração do relatório final em tela não se manifestou a respeito do relatório preliminar.

recomendações não implicavam grandes dispêndios financeiros para serem cumpridas, mas que nem todos os envolvidos pareciam ter a mesma disposição em resolver os problemas apontados.

Nesse sentido, é notório que a FEPESE foi a auditada menos envolvida em resoluções, ao mesmo tempo que seus Relatórios de Gestão apontavam para uma ampliação do quadro de funcionários e de fontes de financiamento a partir das consultorias para prefeituras.

4.3.1.3 O terceiro relatório

Com o passar dos anos e a manutenção da metodologia, os relatórios foram diminuindo significativamente de tamanho e complexidade, sendo este em tela o menor deles, contendo apenas 15 páginas nas quais pretendeu-se responder[74] à pergunta: "As recomendações resultantes das Auditorias nº 004/2019 e nº 002/2020 foram devidamente atendidas?"

Tendo como referência a última auditoria realizada em 2020, as recomendações, atualmente, estão assim distribuídas (UFSC, 2023, p. 14):

a) 12 recomendações atendidas;
b) três recomendações parcialmente atendidas;
c) seis recomendações reiteradas; e
d) uma recomendação suprimida.

Apesar do reconhecimento escrito pela comissão sobre o "avanço e empenho dos setores envolvidos", chama de novo atenção o fato de a FEPESE ser a entidade "indisciplinada", uma vez que das seis recomendações reiteradas por não atendimento, quatro são para ela e as outras duas são para a UFSC.

4.3.1.4 O quarto relatório (último dessa série)

Neste quarto e último relatório da série proposta em 2019, como forma de avaliar o atendimento ao Acórdão 1.178/2018, a comissão[75] mantém a metodologia, porém, procura

[74] Ainda em regime de teletrabalho devido à pandemia, desta vez, a comissão foi composta apenas por duas pessoas sendo um contador e uma auditora interna.
[75] Comissão composta por três pessoas sendo duas auditoras e um auditor interno.

novamente retomar as duas questões iniciais (2019) relacionadas a repostas quanto ao cumprimento deste acórdão por parte da UFSC e por parte das FA's.

Cabe destacar que, sem qualquer explicação introdutória ou nas conclusões, a FUNJAB foi incluída pela primeira vez no escopo de análises.

Entre os apontamentos introdutórios, a comissão subdividiu as questões do relatório em "constatações, recomendações e informações", diferenciando-as e orientando o cumprimento das mesmas em relação ao grau de comprometimento da AUDIN sobre cada uma delas (UFSC, 2023, p. 4):

> Enquanto a implementação das recomendações pelos setores auditados será monitorada pela AUDIN, as informações reúnem orientações que a equipe julgou úteis de serem comunicadas aos setores, mas que não serão monitoradas pela AUDIN. Inclui-se, também, as manifestações formais das unidades envolvidas referentes às constatações presentes no Relatório Preliminar, bem como as correspondentes análises da AUDIN.

Do ponto de vista da comissão, tanto a UFSC tem "um bom nível de adequação ao determinado pelo TCU", quanto as FA's – no geral - têm "elevado grau de atendimento aos itens do Acórdão" (UFSC, 2023, p. 20). No caso da UFSC restavam "apenas" quatro não conformidades e recomendações em relação às 11 elencadas no Acórdão, e quanto às FA's, restavam as mesmas quatro constatações e recomendações, mas num universo de 104 (26 por fundação) (idem).

Ainda sobre esse documento, destacamos o fato de que, pela primeira vez, aparece no início do documento (e repete-se no final) a descrição sobre as análises procedidas:

> Importa ressaltar que **as análises aqui feitas se restringiram à checagem objetiva da disponibilização das informações e documentos** requeridos no referido Acórdão. Assim, a análise do conteúdo de tais informações e documentos não foi inserida no escopo desta auditoria" (UFSC, 2023, p. 5 e 20. Destaque nosso).

Enfim, apesar do escopo restrito a questões de transparência e da isenção – ainda que tardia ou parcial – em relação aos conteúdos em si dos documentos e/ou das instituições e entidades auditados, as conclusões pareceram-nos, também, muito limitadas. Essa limitação pode ser melhor verificada através de alguns pontos que, se não diminuem o valor da AUDIN, permitem-nos, no mínimo, refletir sobre sua efetividade:

1. A UFSC não atendeu mais de um terço das constatações e/ou recomendações indicadas no último relatório e, ainda assim, foi indicado que a instituição apresentava alto grau de atendimento, o que nos parece questionável até mesmo do ponto de vista matemático;

2. A FUNJAB - que nunca fora auditada nos anos anteriores - surge sem qualquer explicação e já é pontuada negativamente sem que tenha tido os mesmos prazos para adequação que as demais FA's analisadas ao longo de quatro anos tiveram;
3. Algumas das constatações e recomendações seguiam não sendo atendidas quando escrevíamos este trabalho, em 2025, portanto, mais de dois anos após a publicação do referido relatório final.

4.3.2 Os Relatórios de Gestão da universidade

Quando da busca por mais fontes de informação sobre a relação entra a UFSC e as FA's, e depois de surgirem muitos questionamentos a partir das análises dos relatórios das entidades, deparamo-nos com os *Relatórios de Gestão* da própria universidade que, apesar de serem documentos volumosos - alguns com mais de 600 páginas -, acabaram revelando alguns pontos que ainda estavam opacos.

Como se tratava de grande volume de material (13 documentos com centenas de páginas cada um), utilizamos a busca por palavras-chave. O recorte temporal foi definido pelos anos de documentos analisados sobre as FA's, com a intenção de encontrar informações complementares ou eventuais respostas para lacunas que observamos antes.

A partir da busca pelo termo "fundação de apoio", entre os 13 relatórios pesquisados, surgiram 161 resultados em 11 deles, ao passo que, na busca pelo plural (fundações de apoio) surgiram 497 em 12 documentos. As buscas pelos nomes de cada uma das quatro FA's não fizeram surgir nada que já não tivesse aparecido nas pesquisas anteriores, por isso, não as contabilizamos.

Já tratamos anteriormente das auditorias de 2019 a 2023 especificamente, mas, de antemão, é importante ressaltar que os Relatórios de Gestão (RG's) da UFSC dos primeiros anos analisados mencionam insistente e recorrentemente auditorias anteriores, a cujos relatórios não tivemos acesso. Essa constatação, inclusive, nos fez olhar relatórios de anos anteriores aos inicialmente analisados (2010, 2009 e 2008) para buscar mais informações e uma melhor contextualização.

É necessário reforçar o contexto nacional deste período específico. As FA's e universidades apoiadas por força do já mencionado Acórdão 2.731/2008 do TCU estavam sob essa pressão institucional exercida por órgãos de controle e pelo poder judiciário.

Pela revisão, ainda que breve, que fizemos sobre os anos anteriores a 2011 e nos primeiros anos consecutivos a este, notamos que TCU, CGU, MP-SC eram alguns dos órgãos que estavam “apertando o cerco” sobre as fundações ou, pelo menos, sobre a sua forma de funcionamento até aquele momento. Ano após ano, grande parte das páginas dos relatórios era dedicada a um exercício de recomendações dos órgãos de controle e fiscalização, justificativas por parte da universidade e/ou das FA’s e pareceres sobre o que deveria ser feito ou o que já tinha sido feito a partir daí.

Passados alguns anos, no entanto, essas páginas rareiam e as citações às fundações também diminuem consideravelmente. O aperfeiçoamento editorial e gráfico também contribuiu neste sentido e o exercício (recomendação, resposta, orientação) mencionado acima deixou de ser parte dos documentos. A AUDIN ocorrida entre 2019 e 2023 sequer foi mencionada nos relatórios de seus respectivos anos, corroborando para nossa hipótese de diferença de peso dado a elas entre um período e outro.

Mais um elemento que corrobora outras hipóteses postas nesta pesquisa tem a ver com um fator central constante nos primeiros anos de relatório. Afinal, quais eram os principais problemas mencionados? Como veremos, a maioria absoluta deles deixou de ser problema, não por ter deixado de acontecer, afinal, as FA’s seguem fazendo praticamente as mesmas coisas que faziam naquela época.

O que de fato mudou ou se adequou não foram as FA’s, mas o conjunto legal e normativo que passou a permitir, sob certos limites e parâmetros mais bem estabelecidos, que elas continuassem (ou voltassem) a fazer tudo aquilo que tinha ficado suspenso temporariamente por conta do Acórdão 2.731/08 do TCU. Determinados tipos de contratos, bolsas, repasses de valores, entre outras questões deixaram de acontecer, como podemos vislumbrar nos documentos das próprias FA’s a serem abordados no próximo capítulo.

A própria Resolução CUn n° 13, de 2011, surge dessa pressão externa por maior transparência e imposição de limites às FA’s. No relatório de 2009, havia uma recomendação para que fosse produzida tal resolução normativa. Poucos anos depois desta Resolução ter sido aprovada, no relatório de 2014, já há uma nova observação sobre a necessidade de atualizar tal normativa e uma primeira comissão foi formada no CUn, à época, sem que nenhuma proposta fosse apresentada ou debatida. Como pudemos observar, uma nova proposta textual só veio a ser apresentada recentemente, mas tramita de forma lenta.

Não nos debruçaremos em uma linha do tempo desses relatórios, pois nossa intenção é extrair deles os assuntos que são pertinentes ao objeto central e objetivos desta pesquisa, mas não poderíamos deixar de ter levantado essa questão anterior, uma vez que essa linha pode ser a maior ou melhor fonte de comprovação de que, ao longo dos anos, muito se mexeu para que nada mudasse de lugar no caso dessas relações entre as FA's e a UFSC.

Uma das grandes polêmicas que envolve as FA's é a questão da oferta de cursos de pós-graduação, especialmente no nível *lato sensu*, mas não somente, pois há também cursos de mestrado e de graduação à distância envolvidos nesse rol. Ainda que, gradualmente, a oferta tenha deixado de ser feita diretamente pelas FA's para passar a ser feita pela UFSC, as entidades seguem fundamentais para a existência desses cursos. Algumas pequenas mudanças legais ou normativas permitiram que isso voltasse ou continuasse a acontecer.

Outro ponto a destacar tem a ver com a contratação de pessoal para o exercício de atividades que deveriam ser executadas por servidores, mas que são atribuídas a trabalhadores de empresas terceirizadas e/ou contratados de formas diversas e mais precárias, em especial, quando incluímos a questão da gestão do Hospital Universitário (HU) nessa conta. No caso da UFSC, por exemplo, até a implementação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), todos os trabalhadores não concursados do hospital eram contratados via FAPEU.

De modo geral e seguindo a linha de raciocínio proposta, o que podemos depreender do histórico deste período é a engenhosidade das soluções encontradas. Dessa necessidade de força de trabalho que não é contratada via concurso público em número suficiente para o bom andamento das atividades da universidade, somada aos impedimentos impostos a partir do TCU desde 2008 e do próprio MP-SC ainda antes, surge a figura do Desenvolvimento Institucional como boia de salvação. Sob a alegação de desenvolvimento institucional continua-se a contratar funcionários úteis aos fins da universidade. Ainda que sob melhores condições trabalhistas – impostas por essas mudanças - quando se compara com o período anterior, segue sendo uma forma de precarização do trabalho e de sucateamento das universidades e dos serviços públicos ofertados por ela.

Outra questão muito importante e que continua (*omni*)presente nos relatórios é referente às bolsas que remuneram servidores docentes e técnicos da universidade que atuam nos projetos desenvolvidos por meio das FA's. Como vimos em tópico anterior, essa tornou-se uma fonte relevante de composição/complementação salarial de muitos servidores em diversas universidades Brasil afora e não ocorreu diferentemente na UFSC.

Assim como no caso da oferta dos cursos de pós-graduação ou de graduação EaD, também se estabeleceram novos regulamentos e limites, o que acabou permitindo a retomada/manutenção destes tipos de remuneração e de práticas institucionais que seguem sendo recorrentes nas UF's e se expandiram também aos Institutos Federais, como mencionamos antes.

Há ainda outros pontos relevantes nos relatórios, como é o caso da editora da UFSC, que depende umbilicalmente da FAPEU e desde 2018 consta como "problema a ser dirimido" relatório após relatório. De outra parte, há a sugestão de criar uma nova fundação de apoio para tratar exclusivamente de mobilidade acadêmica, que é mais uma dessas funções que aparentam ser típicas de serem executadas por um setor da instituição que pode acabar sendo direcionada às FA's.

4.4 AS CRISES, CRÍTICAS E OS ELOGIOS ÀS FUNDAÇÕES NO ÂMBITO DA UFSC

Feito esse preâmbulo e exercício reflexivo acerca das legislações, normas e estruturas da universidade, pretendemos, adiante, tratar dos debates ocorridos no interior da UFSC sobre as fundações de apoio. As publicações de cariz acadêmico que tratam diretamente sobre FUNJAB, FEESC, FAPEU e FEPESE são quase inexistentes e/ou costumam tocar apenas nos aspectos mais gerais sobre o assunto, raramente abordando os temas que mais nos interessam – o que não quer dizer que são inúteis e não foram ou serão abordados ao longo do texto, em algum momento.

Por outro lado, há uma série de publicações de outras naturezas que certamente podem contribuir para as análises que pretendemos fazer. Desde textos de opinião publicados nos próprios meios oficiais da universidade, ou das entidades sindicais dos servidores da UFSC (APUFSC e SINTUFSC), ou na grande imprensa, até falas transcritas e/ou publicadas em atas de diferentes órgãos colegiados da universidade.

No sentido de organizar a compreensão da leitura, o propósito é indicar as diferentes situações e opiniões em sequência temporal, sempre que possível. É importante mencionar que, provavelmente, essas mesmas entidades, bem como as entidades ligadas aos estudantes (DCE e APG), também possuam arquivos não digitalizados que nos interessariam, mas consideramos que aquilo a que tivemos acesso foi suficiente para o debate e as análises aqui procedidas.

Na média, há consistência de publicações online a partir de 2007/2008. As exceções são as publicações do ANDES (Revista *Universidade & Sociedade*) e o *Jornal Universitário* da UFSC (JU) que têm conteúdos digitalizados a partir dos anos 1990 e 1970 respectivamente.

Ainda nesse preâmbulo específico e antes de adentrarmos os textos, há uma importante diferenciação entre níveis/tons das críticas e dos elogios, que acreditamos ser necessária apresentar[76] a seguir:

- Aqueles que criticam o princípio da existência das fundações e que, em geral, o fazem pelo viés da crítica ao(s) processo(s) privatizante(s) do ensino superior em geral e das IES públicas em especial. Em geral, essa vertente é a mais diretamente ligada aos sindicatos e entidades estudantis;

- Aqueles que criticam as fundações, mas acatam à sua existência, seja pela falta de opção dentro do contexto do arcabouço legal, que não garante, entre outras coisas, a plena autonomia universitária e que envolve as atividades de uma universidade federal, seja pela falta de maior transparência no trato com a coisa pública;

- Aqueles que defendem abertamente a existência das fundações como modelo a ser aperfeiçoado para o desenvolvimento das atividades das universidades federais e que, em geral, se aliam à ideia de que a gestão privada é mais eficiente que a pública *a priori.*

Essa delimitação parece-nos relevante pela questão da dubiedade que pode ser encontrada em alguns dos textos que serão utilizados, principalmente, se considerado o segundo desses três grupos mencionados, uma vez que por ali fluem opiniões e questionamentos que podem acabar desaguando favoravelmente aos outros dois em determinados momentos.

Feita a abertura acerca da questão política, é importante delimitá-la no tempo e, nesse sentido, a década de 1990 parece-nos um ponto nodal para iniciarmos a apresentação das diversas posições/opiniões expressas e publicadas, o que não será impedimento para recuarmos nessa linha do tempo para fins de contextualização histórica ou para mencionarmos a ocorrência de fatos relevantes. Mas, foi a década de 1990 a da promulgação da lei das fundações de apoio (1994) que ocorreu poucos anos depois da criação do mencionado Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIES), bem como da promulgação da nova constituição federal.

[76] Apesar de fazermos essa observação a partir da UFSC, essa parece ser uma divisão adequada para o debate no conjunto das IFES mencionadas ao longo do material analisado.

No repositório institucional da UFSC há três “comunidades”: Acervos; Teses e Dissertações; e Trabalhos Acadêmicos (esta subdivide-se em Trabalhos de Conclusão de Curso de Graduação e de Especialização). Ao utilizar o termo “fundações” na busca por títulos, pudemos encontrar algumas publicações que mencionam, de forma direta ou indireta, as fundações na UFSC. No total, aparecem 15 resultados na comunidade *Acervos* e praticamente todos nos interessam. Na comunidade *Teses e Dissertações* foram 26 resultados, sendo que oito são de áreas ligadas às engenharias ou geotecnias e não têm vínculo com o tema de interesse da pesquisa. Por fim, na comunidade *Trabalhos Acadêmicos* aparecem 30 menções às fundações em seus títulos, mas 21 são das áreas das engenharias/geologia e outras afins.

Entre aqueles textos que são pertinentes para a pesquisa[77] destacam-se:

- Teses e Dissertações: 11 dissertações, sendo quatro da área do direito, três da área da administração e uma produzida no Programa de Pós-graduação em Controle de Gestão.
- Trabalhos Acadêmicos: três trabalhos de conclusão de curso de graduação, sendo dois nas ciências contábeis. Um deles conseguimos acessar uma vez que não tem versão online disponível e, por fim, um no direito.
- Acervo: sete textos apresentados em diferentes eventos científicos e acadêmicos na UFSC, uma minuta com sugestões a serem propostas para uma nova resolução sobre as fundações, que não vingou, e um vídeo do evento *1º Fórum-SC sobre relações entre IFES e fundações de apoio*.

Dessa gama de publicações podem ser destacados alguns elementos importantes: entre os trabalhos de pós-graduação, não há teses, apenas dissertações, e todas elas foram produzidas em programas da área das Ciências Sociais Aplicadas; além disso, as dissertações destacadas dão conta, em grande medida, de aspectos gerais/genéricos relacionados a fundações de diferentes tipos - entre os quais aparecem também as fundações de apoio - a partir do direito e da contabilidade, restando apenas um dos trabalhos que, de alguma forma, relaciona as fundações ao fazer e à autonomia universitária (Pimenta, 1988); nos dois TCC’s também não se busca algum tipo de aprofundamento, mas apenas o tratamento de questões “ao redor” das fundações de apoio; já entre os textos do acervo há aqueles que, apesar do menor grau de complexidade e de alcance na abordagem teórica, têm a sua relevância ao trazer informações

[77] Para além das áreas ligadas às ciências exatas, não estão sendo considerados de interesse para esta nossa seleção os trabalhos relativos aos outros diferentes tipos de fundações, em especial aquelas vinculadas à ACAFE, às fundações estaduais de amparo à pesquisa ou à área da saúde, bem como aqueles que tratam de dispositivos contábeis específicos.

importantes sobre as quatro fundações de apoio da UFSC a partir de diferentes recortes temáticos e temporais.

Machado *et al.* (2016) e Silva *et al.* (2017), com seus dados sobre os projetos desenvolvidos mediante contratos e convênios estabelecidos entre a UFSC e suas quatro fundações de apoio, já indicavam números e proporções similares aos atuais – mencionados no primeiro item do presente capítulo - em meados da década passada. Silveira e Gomes (2021), por sua vez, contribuem para a compreensão jurídica e contábil das prestações de contas das fundações de apoio, que é assunto de primeira importância quando analisamos os documentos oficiais que transitam entre estas e os diferentes órgãos e unidades da UFSC.

Esses e alguns outros textos ainda não citados focalizam as fundações como mais um elemento da paisagem no cenário universitário. Há, entretanto, entre esses achados, outros textos que trazem argumentos favoráveis às fundações e ao modelo fundacional presente, desde algum tempo, nas IFES brasileiras, destacadamente, no que tange às pesquisas e aos projetos de extensão. Assim, por exemplo, Ramos *et al.* (2017, p. 1) comentam que

> as Fundações de Apoio têm um papel muito importante no desenvolvimento de projetos de pesquisa, extensão e inovação nas Instituições de Ensino Superior (IFES), considerando a agilidade em muitos de seus processos. **De modo geral, a comunidade acadêmica tem percebido as Fundações de Apoio, como instrumentos eficazes** para o gerenciamento de recursos humanos e materiais, destinados a projetos e programas elaborados pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), sem a tradicional burocracia do setor público (Destaque nosso).

A despeito de não terem sido apresentados dados que confirmem a citação destacada acima e visto que os autores compreendem a importância da existência de um "tripé" universidade/empresa/governo, além de alegar que estaria havendo uma "transição de uma universidade pesquisadora para uma universidade empreendedora", o que parece evidente é a afirmação de um projeto de universidade que não seria movido por "paixão e ideologias que não servem para o mundo que aí está" (Cysne; Costa, 2008).

As publicações oficiais da UFSC, como o *Jornal Universitário* (JU), publicado desde a década de 1970, também abordam o tema em diversos momentos. Pesquisando somente a partir do termo "fundações", foi possível encontrar menções feitas a elas em, pelo menos, 166 de um total de 467 edições digitalizadas disponíveis do JU, até o ano de 2012. É indispensável mencionar que muitas dessas menções, especialmente na década de 1980, mas já desde os anos 1970, são relativas ao debate, iniciado durante a ditadura, sobre a transformação das universidades autárquicas em fundacionais e que abordamos anteriormente. Outros

personagens importantes nessa trama, que aparecem bastante nas edições do JU e que não têm, necessária ou diretamente, relação com as fundações de apoio na UFSC, são as fundações educacionais vinculadas à ACAFE.

É somente na edição nº 38, de 1981, do JU, que as fundações "vinculadas à UFSC" começam a surgir. Em um texto que tratava sobre a política da pró-reitoria de pesquisa e de pós-graduação em elaboração, as fundações, que ainda não eram tratadas com a terminologia "de apoio", são mencionadas como "faces dinâmicas" para a articulação entre a universidades e as agências de fomento à pesquisa. Além disso, o fortalecimento e incremento das atribuições das fundações foi descrito como um movimento fundamental, a ser executado desde essa pró-reitoria, visando "articular junto a Fundações vinculadas à UFSC a criação de um fundo para amparo a atividades de investigação, em especial a projetos que visem a iniciação de docentes em pesquisa" (p. 3).

A princípio, foi em meados dos anos 1980 que apareceram os primeiros debates que transformaram as fundações naquilo que conhecemos atualmente e que se passou a tratá-las como "de apoio". Considerada a data de criação da FAPEU, a única instituída por iniciativa da própria universidade, e a efervescência do debate político ao redor da transição política em nível federal e da nova constituição em elaboração, esse período foi determinante.

O ano de 1988, especificamente – e não por coincidência – concentra muitas publicações do JU que mencionam e defendem abertamente as fundações. Na edição nº 75, uma destacada matéria era assim intitulada: "Fim das Fundações pode comprometer as atividades de pesquisa na nossa Universidade" (p. 2). A publicação do decreto que previa a extinção desse tipo de entidade realmente provocou uma avalanche de textos em diferentes edições do JU e, conjuntamente com a pressão que se fazia também a partir de outros locais do país, ajudou a provocar sua suspensão temporária e posterior cancelamento. Na primeira página da edição nº 87, por exemplo, na qual se afirmava que "O Tribunal de Contas da União, última barreira encontrada no governo contra as Fundações de Apoio à Pesquisa, mudou de idéia", destaca-se a proposta de criação de uma "Lei das Fundações" (p. 1).

A partir de então, muitas outras matérias apareceram, demandando uma tabulação adequada. Nestes artigos, apesar de encontradas algumas posições críticas às fundações, estas aparecem, em geral, em matérias e entrevistas com diferentes atores da UFSC, em períodos eleitorais, contando, inclusive, com abertura de espaços às entidades representativas da

comunidade interna, como DCE e APUFSC, por exemplo. Contudo, as menções elogiosas ou em defesa do formato fundacional como ideal para a pesquisa e extensão são maioria.

Os anos de 1990, mais precisamente em 1994, por ser o ano da lei das fundações, e os anos de 2000, de modo específico a partir das primeiras crises "éticas", também são períodos em que as fundações aparecem consistente e frequentemente nas edições do JU. É nesse segundo período mencionado que, possivelmente, esteja concentrado o maior número de textos contendo críticas às fundações, referentes ao segundo grupo de opinião: "Aqueles que criticam as fundações, mas acatam à sua existência".

Na esfera das entidades sindicais e estudantis, o ANDES e suas seções sindicais nas IFES e nas universidades públicas estaduais protagonizaram as primeiras reações mais organizadas coletivamente no sentido de compreender o fenômeno e, a partir dessa compreensão, combatê-lo de alguma(s) forma(s).

Podemos afirmar, com base nas publicações desta entidade que, "reiteradas deliberações de Congressos e Conselho Nacional de Associações Docentes (CONAD´s) firmaram a posição dos docentes reunidos no ANDES SN" o que, naquele momento, implicava na posição dos docentes da UFSC[78] e, como vimos, esse não é um elemento irrelevante ao tratarmos da APUFSC. Essa posição firmada foi assim sintetizada pela diretoria da entidade, em publicação de 2006:

> A universidade pública não pode promover, acolher ou ser conivente com a utilização de seus recursos materiais e humanos e do seu prestígio social para o estabelecimento e desenvolvimento de empresas privadas de serviços que operam a partir do seu interior. Isso impõe a luta contra as fundações privadas ditas de apoio **como passo obrigatório** para a construção de uma universidade efetivamente pública na lógica de seu funcionamento e na destinação da sua produção, uma universidade na qual a origem e o destino de suas ações sejam o ensino e a pesquisa de qualidade e a extensão, que cumpra papel importante na captação de questões relevantes para a sociedade onde está inserida (Andes, 2006, destaque nosso).

Apesar da menção feita à década de 1990, no caso do ANDES, deve-se mencionar que, desde a década de 1980, se formulou a "Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira" que "nasceu com a ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior". As formulações acerca dessas entidades aparecem, algumas vezes, na proposta de LDB elaborada, por sua vez, na década de 1990 e publicada em 1991, na primeira edição da *Universidade & Sociedade*, revista da entidade.

[78] O ANDES é um sindicato nacional e as seções sindicais locais, apesar de possuírem algum grau de autonomia para diversas finalidades, estão submetidas a determinadas imposições delimitadas pelas instâncias nacionais, como é o caso dos CONAD's e Congressos mencionados.

Afora a questão do pioneirismo, é significativa a recorrência do debate em questão na publicação mencionada. Das 40 edições digitalizadas disponíveis[79] no endereço eletrônico da entidade, 36 trazem algum tipo de texto que trata direta ou indiretamente do tema das fundações em geral e das fundações de apoio em específico.

Ao começar a focalizar alguns desses textos, podemos dizer que essa proposta de LDB, mencionada acima e publicada pelo ANDES, pode ser considerada uma sistematização dos posicionamentos políticos da entidade e menciona o termo fundações em seis oportunidades.

Na primeira delas, a forma "fundações de direito privado" surge como sugestão do sindicato para a personalidade jurídica das instituições privadas de ensino. Já no título que trata da educação superior, na proposta de Artigo 63, está incluído um parágrafo que expressa: "As instituições de ensino superior mantidas pela União não poderão criar fundações de direito privado ou a elas se associar" (Andes, 1991, p. 15). Antes já estava descrito que essas universidades "criadas e mantidas pela União organizar-se-ão sob a forma de Autarquias de Regime Especial, conforme definido em lei".

Já no final, quando da exposição da proposta para as disposições gerais e transitórias, o artigo 63volta a ser mencionado quando a proposta do artigo 134 expressa que a lei instituidora das universidades autárquicas deveria ser de iniciativa da presidência da República e promulgada no prazo de um ano após a aprovação da LDB. Na proposta de parágrafo único também demanda que: "No mesmo prazo estipulado no *caput* deste artigo, serão extintas as atuais Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino, importando responsabilidade da autoridade competente" (Idem).

Em suma, esse não foi o projeto vitorioso nas disputas ocorridas acerca do arcabouço legal e institucional que se constituiu. Os vencedores dessas disputas apontaram em direção oposta, como já pudemos observar nas análises sobre a LDB procedidas até aqui. E, em termos de linha do tempo, a própria lei que dispõe sobre as relações entre fundações de apoio e universidades federais foi aprovada e promulgada antes da própria LDB, que não menciona o termo fundações nem uma vez.

Como já foi possível visualizar no capítulo anterior, a maioria dos argumentos dispostos na direção da crítica às fundações e que estão presentes nos diferentes textos dessas publicações do ANDES dizem respeito à "`privatização interna`, em que se privatizava o público `por dentro` pela apropriação privada de recursos destinados à pesquisa, formação etc" (Maar, 1991,

[79] As edições do número 6 ao 24 não estão disponíveis.

p. 48); “precarização, flexibilização e terceirização, com diferentes modalidades de relações de trabalho e contratação de pessoal” (Pinheiro, 2001, p. 127); serem “viabilizadoras de cursos pagos” (Bosi; Reis, 2003, p. 89), entre outros.

Esses processos fizeram com que as fundações de apoio ganhassem vários e diferentes contornos e “de estratégia legal para viabilizar ações financeiras e administrativas na rapidez que as agências de fomento exigem e que os órgãos públicos não possuem”, passassem a “constituir-se em importantes meios de captação de recursos” para o funcionamento cotidiano das instituições apoiadas (Oliveira, 2002, p. 69), o que, de certo modo, corrobora nossa hipótese de acomodação/naturalização da forma fundacional, inclusive a partir do consenso ativo de boa parte de seus críticos.

Essa exposição das posições e dos debates nacionais que se somam aos já tratados em capítulos anteriores se faz necessária, pois, em linhas gerais, as argumentações de todos os vieses, no âmbito da UFSC, apontam na mesma direção desde então e até os dias atuais. Do ponto de vista documental e metodológico, é impositivo mencionar a dificuldade de acesso aos debates sobre o tema nos períodos anteriores ao início dos anos 2000. Com exceção do ANDES, que tem edições de sua revista e de outras publicações próprias, impressas digitalizadas, as demais entidades, em particular, as da UFSC, somente começaram a publicar esses debates e posicionamentos a partir da primeira década dos anos 2000.

Há, entretanto, algumas publicações encontradas na página da APUFSC, que merecem algum destaque, apesar dos riscos de inconsistências ou ausências importantes causados pela falta de elementos datados anteriormente ao período a partir do qual o sindicato passou a disponibilizá-las virtualmente. Dado o volume de textos de opinião publicados, das divergências que podem ser identificadas nestes textos e mesmo em movimentações da diretoria e de parte da base da entidade, não corremos o risco de errar ao afirmar que o debate sobre as fundações, na UFSC, é elemento determinante/essencial na/para a própria existência do sindicato e sua atual condição.

Como existem debates que não caberiam em alguns parágrafos, procuramos, neste momento, apenas selecionar e abordar uma parte deles[80]. Pelas mesmas razões, optamos por

[80] Na página do sindicato há um espaço dedicado à imprensa e nas subdivisões existentes neste espaço há uma destas dedicada às opiniões e outra às notícias. Na seção das opiniões os textos mais recentes estão assinados ou identificados pelos seus autores segundo as regras publicadas lá. Na parte das notícias, há algumas publicações entre as mais antigas que não referenciam a fonte. Aquelas que forem possíveis de creditar, via localização da fonte através de mecanismos de pesquisa online assim serão e as demais serão creditadas à própria APUFSC.

selecionar prioritariamente temas que já apareceram anteriormente e que são mais de cunho geral do que definidores do ambiente da UFSC e da APUFSC em especial.

Ao pesquisar sobre o termo “fundações de apoio” na caixa de busca da página do sindicato, abrem-se 25 páginas com a média de dez textos em cada uma, misturadas as notícias com as opiniões. Um acontecimento vinculado às fundações e que parece ter interferido intensamente no sindicato foi a intervenção sofrida na FEESC pelo MP-SC no ano de 2006/7.

Em sua página, no dia 8 de setembro de 2008, a APUFSC divulgava que, “por 26 votos a favor e seis contra, o Conselho Universitário (CUn) da UFSC aprovou, na última terça-feira, dia 2, o recredenciamento da Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina (Feesc) junto ao Ministério da Educação (MEC)”, após ter passado o ano anterior “sob intervenção judicial, devido a uma ação civil pública instaurada pelo Ministério Público de Santa Catarina” (Apufsc, 12/05/2008)[81].

Antes disso, porém, foram recorrentes as publicações referindo-se ao tema em específico ou ao debate sobre as fundações de modo amplo. Em textos como “Irregularidades em projetos trazem risco para a Feesc”, podemos encontrar a corrente de opinião crítica à falta de transparência na relação entre a UFSC e a FEESC, mas que compreende positivamente a existência dessa relação. Outro texto que comunga, aparentemente, da mesma corrente de opinião, está intitulado como “Em defesa da FEESC” (Apufsc, 07/05/2007) e nele constam significativos argumentos:

> É lamentável ver a Feesc, importante instrumento de fomento à pesquisa da UFSC, submetida à intervenção judicial. Não estou do lado dos críticos radicais, que jogam fora o bebê com a água suja. Entendo que as Fundações de apoio são necessárias, face a obsolescência das leis que regulam o uso dos recursos envolvidos em nosso trabalho de pesquisa e extensão.
> Mas, tampouco posso concordar com os que culpam o carteiro (a intervenção) por trazer uma notícia ruim, alardeando que a Feesc corre risco de desaparecer, o que comprometeria o próprio CTC. Abrir uma guerra contra a intervenção, demonizando-a, conturba ainda mais o ambiente, colocando em risco os projetos, e a própria Feesc.
> Quem não deve, não teme. Irregularidades, se existem, devem ser apuradas e corrigidas, aperfeiçoando o processo. Se não existem, sigamos em frente e acabemos de vez com esta novela. Qualquer resultado fortalecerá ainda mais a Feesc. Portanto, o único caminho possível é deixar que a intervenção se complete, que realize a auditoria, como determina a decisão judicial.

Essa querela, além das consequências institucionais aos envolvidos de diversas partes, movimentou o debate sindical, e o posicionamento perante esse(s) debate(s) parece mesmo ter

[81] Sempre que os textos extraídos da página da APUFSC estiverem mencionados desta forma será porque não há creditação de autoria específica e não foi possível proceder essa identificação.

gerado um cisma na categoria docente da UFSC, que continuou a ser percebido no seu cotidiano, conforme podemos notar da leitura de alguns textos como, por exemplo, “A refundação empresarial da Apufsc?” (Apufsc, 23/06/2008) onde se lê:

> Esta transformação empresarial da universidade foi a principal responsável pela caducidade do sindicalismo combativo dos anos oitenta, mas certamente não foi a única causa. Duas outras mudanças ajudaram. A primeira delas foi o padrão do trabalho universitário vigente na universidade brasileira que originou a derrota acadêmica do intelectual público. Venceu, portanto, o trabalho tecnocrático e empresarial, pois a dimensão republicana do intelectual foi declarada ilegítima no campus universitário. Basta observar os editais das agências de financiamento (do Finep ao PET, passando por CNPq, Capes, ministérios, etc.) para constatar a realidade. No essencial, o financiamento orienta a pesquisa para o rumo empresarial e a liberdade acadêmica fica plenamente garantida aos marginais, aos “sem recursos”. No pomposo jargão empresarial que prospera entre nós, a liberdade acadêmica fica garantida aos “sem projetos”. A mudança na legislação ampliou as possibilidades pecuniárias, razão pela qual o próprio professor, um familiar seu ou um “sócio”, criam as empresas necessárias para “tocar o projeto”, via fundações de apoio, em função das amarras da legislação imposta pela falta de autonomia.

Do outro lado dessa disputa há, entre outros, o texto intitulado: “As grandes razões para manter a suspensão do repasse à Andes”. Entre as principais razões apontadas pelo autor no título está o posicionamento dessa entidade nacional sobre as fundações de apoio à qual ele claramente se opõe quando afirma que:

> Em matéria de tecnologia, se não fossem as Fundações estaríamos anos-luz defasados do resto do mundo. E o que a Andes faz para resolver isto? Cria um grupo de trabalho que na prática quase quebra algumas das fundações, que bem ou mal, eram as que proviam os recursos para a manutenção de pesquisas e ensino de qualidade (Apufsc, 11/05/2009).

Encontram-se também menções a questões que coincidem com os períodos já citados antes e que se referem às polêmicas em torno do TCU e à publicação do Acórdão das fundações ou a diferentes debates quando da publicação e/ou alteração de leis e outros dispositivos legais relacionados diretamente às fundações ou à vida funcional e fundacional dos docentes.

Antes de finalizar cabe, no entanto, ressaltar que há pelo menos outros dois pontos a serem mencionados sobre esses debates no âmbito da UFSC. Um deles não é de exclusividade ou específico, mas diz respeito ao uso do debate relativo à autonomia universitária como argumento central, tanto por parte dos defensores como por parte dos críticos ao modelo fundacional, conforme podemos visualizar nas citações abaixo:

> O Ministério da Educação (MEC) e um grupo de reitores começaram a articular o texto de um decreto para aumentar a autonomia das universidades federais. A medida tem como objetivo contornar o acórdão do TCU (Tribunal de Contas da União) que restringe a atuação das fundações de apoio à pesquisa na gestão de recursos universitários.

> (…)
> Balduíno afirma que o acórdão do TCU mostrou que a universidade está “amarrada” e precisa de autonomia. E esse engessamento, diz ele, foi o responsável pela proliferação das fundações de apoio. “A pesquisa demanda uma agilidade de gestão orçamentária que não é compatível com o sistema burocrático que temos”, afirma (Apufsc, 06/03/2009).

Para o secretário-executivo da Andifes, que é mencionado no texto, as fundações servem como forma de conquista – ainda que parcial – de autonomia, ao contrário do que pudemos observar nos textos das publicações do ANDES, por exemplo.

O segundo ponto já tem mais a ver com a dinâmica da política universitária na UFSC e o peso institucional que têm as fundações nesta universidade. Tanto entre as publicações da APUFSC quanto nos já mencionados *Jornais Universitários,* há abertura de espaços de debates entre candidatos à reitoria e chamou atenção a recorrência do tema das fundações entre aqueles mais destacados na/para a elaboração de questionamentos.

4.5 PASSADO, PRESENTE E FUTURE-SE: AS RESOLUÇÕES DA UFSC SOBRE FUNDAÇÕES DE APOIO

Quando analisamos a questão das resoluções internas da UFSC que tratam das relações entre esta e as fundações de apoio presentes no seu *campus,* e credenciadas, visualizamos três momentos distintos, aspecto nem sempre perceptível se analisarmos somente as legislações nacionais.

Antes da aprovação da resolução vigente (2011), já existiam fundações de apoio na UFSC há décadas, mas, ao que tudo indica, os gestores à frente da instituição não encaravam como necessária a feitura de uma resolução formal que regulasse a existência destas, nas suas relações com a universidade. Foi necessária, praticamente, uma intervenção externa para que se ensejasse esse debate e essa formulação. Como explicitamos anteriormente, as datas de criação das fundações na UFSC são bem anteriores e a própria lei federal que norteia essas relações em todas as universidades federais é de 1994.

Há, no entanto, mais elementos relacionados a essa cronologia que parecem interessantes e um dos principais marcos a serem observados é a intervenção do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2008, seguida de uma nova leva de textos legais sobre o tema em 2010. Essa conjunção de datas nos permite refletir sobre diferentes possibilidades que fundamentem a demora e o *timing* da resolução vigente.

Além da resolução vigente, há um debate em curso sobre uma nova resolução que também será objeto de análise, uma vez que a minuta inicialmente posta em debate mediante consulta pública e que vai aos órgãos colegiados para aprovação propõe aumentar significativamente o poder dessas fundações sobre atividades e até mesmo sobre a estrutura física da universidade.

4.5.1 A resolução 13/2011 (ainda vigente)

Os dirigentes das fundações e da UFSC entendiam que a legislação nacional existente a partir de 1994 era suficiente e, por isso, não consideraram a necessidade de uma regulamentação interna? Ou seria o caso de terem percebido que poderiam se beneficiar exatamente pelo fato de não haver maiores amarras legais e administrativas?

Apesar de podermos contar com a existência e convivência dessas duas vertentes de opinião no que tange ao período anterior, restam-nos poucas dúvidas sobre os porquês do *timing* desta resolução, uma vez que se avolumaram escândalos públicos envolvendo as FA's em outras universidades federais e na própria UFSC.

No caso da FEESC, houve uma intervenção direta por parte do Ministério Público de Santa Catarina (MP-SC). Pouco depois, o TCU também resolveu intervir de forma muito incisiva sobre algumas dessas questões, em nível nacional, uma vez que alguns casos da UFSC, somados a casos em outras universidades federais, eram pivôs essenciais para justificar essa ação.

Em síntese, podemos afirmar que o impulso regulatório surgido na UFSC veio de fora. Em primeiro lugar, do TCU, e depois, do governo federal que, como também já vimos em outro trecho da tese, se movimentou após o *lobby* do CONFIES no sentido de regulamentar aspectos questionados pelo TCU com a intenção de "retirar o gesso" imposto por este tribunal e reabrir determinadas possibilidades que, se não estavam enterradas, no mínimo, estavam em estado de espera. O fato destas induções externas serem determinantes para a discussão e consequente aprovação no CUn não deve obnubilar ou diminuir a relevância que as acaloradas discussões internas tiveram.

Entre os anos de 2006 e 2008 – perpassando a eleição para a reitoria em 2007 – estoura uma grave crise na FEESC, colocando toda a atividade fundacional sob suspeição.

Para esse momento da análise desta resolução é suficiente relembrar uma premissa: ela foi reativa/responsiva a um estímulo externo. Em outras palavras, não parece ter sido a universidade e sua comunidade, juntamente com a sociedade que a mantém, que debateram calma e autonomamente sobre o tema e chegaram a um bom termo que provocou a emergência de um texto regulatório.

A resolução ancorou-se nas legislações que tinham sido recentemente (re)definidas em 2010 e é notória a ausência de qualquer menção ao acórdão do TCU, que esteve vigente desde 2008 e acabou por provocar não somente as mudanças legais mencionadas como também a aprovação, pelo CUn, da Res. 13/2011.

Para uma melhor compreensão acerca da legislação nacional que delimita as possibilidades institucionais da UFSC em autorregular suas relações com FA's, apresentamos a seguir o Quadro 2 com todos os dispositivos legais mencionados ao longo do texto, da resolução em tela, na ordem em que aparecem, desde os preâmbulos até o final.

QUADRO 2 – Legislação mencionada na Resolução CUn 13/2011

dispositivo	**dispõe sobre:**	**é mencionada em/no:**
Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994	Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.	Preâmbulo; Art 15;
Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010	Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.	Preâmbulo
Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010	Regulamenta a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto no 5.205, de 14 de setembro de 2004.	Preâmbulo; Art 3°; Art 4°, par 3° e 4°; Art 8°; Art 15;
Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004	Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.	Preâmbulo; Art 15; Art 15, item I; Art 16, par 3°;
Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005 Revogado pelo Decreto nº 9.283, de 2018	Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras	Preâmbulo

	providências.	
Parecer n° 17/CUn/11 constante do Processo 23080.020670/2011-66		Preâmbulo
Código Civil		Art. 2°
Código do Processo Civil		Art. 2°, item I
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 Revogado pela Lei nº 14.133, de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.	Art 4°
Resolução n.º 023/cun/2008, de 16 de setembro de 2008	Cria o programa de incubação de empresas da Universidade Federal de Santa Catarina e dispõe sobre o seu funcionamento.	Art 7°
Resolução normativa n.º 09/CUn/06	NÃO ENCONTRADA	Art 14, par 3°; Art 15, item II; Art 16, par 3°;
Resolução normativa n.º 03/CUn/09, de 08 de dezembro de 2009	Dispõe sobre as normas que regulamentam as ações de extensão na Universidade Federal de Santa Catarina.	Art 14, par 3°; Art 15, item III;
Resolução nº 053/CEPE/95 de 31 de agosto de 1995	Estabelece normas para distribuição das atividades do magistério superior para fins de elaboração do Plano de Atividades do Departamento.	Art 15, item I;
Constituição Federal	Artigo 37, inciso XI	Art 17
Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008	Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nos 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6.o da Medida Provisória no 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	Art 20, par 1°;
Resolução n.º 09/CUn/1998	NÃO ENCONTRADA	Art 20, par 1°;
Resolução nº 19/CEPE/93	NÃO ENCONTRADA	Art 20, par 1°;
Decreto nº 3.000, de 26 de março de 1999 Revogado pelo Decreto nº 9.580, de 2018	Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza.	Art 20, par 1°;
Resolução normativa n.º 09/CUn/10, de 7 de dezembro de 2010	Dispõe sobre as normas que regulamentam a concessão de Bolsas de Extensão para discentes na Universidade Federal de Santa Catarina.	Art 20, par 2°;

Resolução normativa n.º 07/CUn/2010, de 26 de outubro de 2010	Dispõe sobre as normas que regulamentam a concessão de Bolsas de Pesquisa para discentes na Universidade Federal de Santa Catarina.	Art 20, par 3°;

Quadro elaborado pelo autor a partir da Resolução 13 de 2011 do Conselho Universitário da UFSC

No texto da Res. 13/2011, entre os diferentes artigos, o primeiro que se destaca é o quarto, que determina:

> Art. 4.º A Universidade Federal de Santa Catarina poderá celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, **com suas fundações de apoio**, devidamente credenciadas, com a finalidade de dar apoio a ações de extensão, projetos de ensino, pesquisa e de **desenvolvimento institucional, científico e tecnológico**, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos e ações (UFSC, 2011, destaque nosso).

É no quinto parágrafo que se define o importante conceito de "desenvolvimento institucional" (DI), que acaba por abarcar um rol de atividades diversas e que permitiu à UFSC a retomada de determinados contratos e convênios que estavam barrados pelo Acórdão nº 2731, até 2010. De certa forma, foi mediante a multiplicação dos convênios e contratos vinculados à extensão, pesquisa ou ensino (e posteriormente o "DI") que as fundações acabaram por se consagrar/naturalizar nas IFES, mesmo em meio a eventuais polêmicas.

Essa questão do "desenvolvimento institucional" e sua elasticidade conceitual pode ser considerada a chave para que as fundações passassem a contratar pessoas para funções que deveriam ser exercidas por servidores concursados, com direitos laborais devidamente garantidos, e não por bolsistas. Algumas dessas possibilidades que, por força do Acórdão do TCU já mencionado, estavam limitadas, puderam ser oficializadas pouco antes dessa resolução entrar em vigor.

Mais adiante, quando da exposição de alguns dados analisados, será possível observar que antes da operacionalização burocrática e, talvez, conceitual, acerca do "desenvolvimento institucional", as fundações incluíam projetos deste "tipo" nas rubricas de ensino, pesquisa e/ou, principalmente, extensão.

Esse é um assunto que está diretamente vinculado às nossas perguntas iniciais e que voltará mais adiante no presente texto. No momento, para finalizar essa primeira apresentação da Res. 13/2011, cabe somente destacar mais dois pontos sobre o conjunto resolução + ata:

a) os formuladores da resolução explicitaram – e os conselheiros acataram – que era necessário constar no texto a imposição do teto constitucional do serviço público como limite

para o recebimento da soma de vencimentos (salário) + bolsa(s); a redundância, que legalmente é desnecessária, de alguma forma, chama a atenção.

b) na resolução em si e na ata do CUn já mencionada, não consta qualquer menção à resolução em vigência anteriormente a esta aprovação, pois, até aquele momento não havia uma normativa específica da UFSC sobre o tema e a universidade apoiava-se tão somente na legislação nacional.

4.5.2 Um novo *Future-se* sendo desenhado ou do Poder das FA's

Enquanto finalizávamos a presente tese, ocorriam uma movimentação e debates no sentido de atualizar/renovar a resolução vigente e, antes de tratá-la diretamente, faz-se necessário pontuar a atual conjuntura da UFSC, de modo especial, no que diz respeito à sua direção central. Não pretendemos elaborar aqui um juízo de valor sobre a atual gestão da reitoria, mas consideramos relevante mencionar que a maior parte das forças políticas colocadas à esquerda do espectro político considera-a, no mínimo, do campo "progressista".

Antes da análise do texto em si é relevante notar uma forma democrática, ao menos na aparência, no processo de formulação da proposta a ser debatida e analisada no CUn, que parece coincidir com as expectativas que normalmente se criam quando há uma gestão com as características mencionadas acima, ao contrário do conteúdo que está apresentado na minuta,[82] que parece querer ressuscitar ideias e ideais do já mencionado e polêmico *Future-se*.

Segundo consta na página oficial da Reitoria, no entanto, ela apenas "visa corrigir as imperfeições apontadas por órgãos de controle em uma série de demandas dirigidas à Universidade. Também busca adequar o regulamento às mudanças na legislação federal sobre o tema que ocorreram no período".

Apesar dessa afirmação prévia em defesa de uma quase neutralidade e de que, após esse período de consulta pública, a tramitação parou, no texto que foi disponibilizado há alguns pontos que merecem destaque e sobre os quais nos aprofundaremos melhor a seguir.

1. Há um longo "preâmbulo" na resolução para elucidar o significado conceitual de cada termo que é utilizado no decorrer do texto. Nesse trecho da proposta, chama muito a atenção o alargamento do já elástico rol de possibilidades de atuação das FA's.

[82] Disponível em: https://reitoria.ufsc.br/2024/10/08/regulamento-da-relacao-da-ufsc-com-fundacoes-de-apoio-esta-em-consulta-publica/ Acesso em 14 out. 2025.

Aparecem acrescidos aos projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, científico, tecnológico os de estímulo à inovação.

2. Também aparecem, nesse trecho inicial, outros dois pontos cruciais para o aprofundamento da atuação das FA's, os quais fazem essa proposta de resolução aproximar-se tanto do que se tentou promover com o *Future-se*. Ainda na parte da definição do que é "apoio", são incluídas: a) VII - obras laboratoriais e aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica; b) VIII - cogestão e operação conjunta de estruturas auxiliares da UFSC em seus objetivos institucionais de ensino, pesquisa e extensão, como editoras, laboratórios, museus, incubadoras de empresas, biotérios ou fazendas.
3. Já na Seção III, ainda no Capítulo 1, destacam-se alguns pontos referentes às FA's "não vinculadas à UFSC", portanto, não credenciadas e que podem ser autorizadas, apenas por uma portaria do Reitor, a serem parceiras em projetos na UFSC. Aparecem também, com relevância, conjuntamente, as referências aos "parques e polos tecnológicos e as incubadoras de empresas geridas pela UFSC, bem como as associações e as empresas criadas com a participação da UFSC" como potenciais clientes das FA's da Instituição.
4. No Artigo 19, que expressa que a "UFSC não se responsabilizará ou pagará, a qualquer título, os débitos contraídos pelas fundações de apoio com o pessoal por elas contratado, inclusive quanto aos servidores da UFSC autorizados, nos termos desta Resolução, a participar das atividades da fundação de apoio", nota-se mais uma inclusão que provavelmente esteja relacionada a uma realidade já vivida antes e que causou prejuízos financeiros e muito ruído político-institucional[83], assim como o objeto do artigo seguinte, que trata das vedações às subcontratações, detalhando-as.
5. Há algumas partes da proposta de resolução que carecem de um direcionamento para algo mais concreto/palpável e há, ainda, no final do texto, uma menção a uma futura regulamentação a "ser produzida pelo reitor" (assim, de forma genérica). Um primeiro ponto relevante nesse sentido aparece na Seção VI, do Capítulo 2, que trata "Das consultas mútuas entre UFSC e fundações de apoio" e que, apesar de sintética, parece esclarecedora, porém, deixa uma grande dúvida quando menciona "os mecanismos de

[83] Como mencionado no já citado livro "O preço do voto" (Rampinelli, 2008) e no artigo de Abril de 2007 da *Revista da ADUSP* intitulado "Justiça intervém na maior fundação "de apoio" à UFSC" (Biondi; Mandelli, 2007).

solução de controvérsia” sem citar ou nominar diretamente quais são ou sob responsabilidade de quem estariam.

6. Mais adiante, nas seções VIII e IX do mesmo capítulo, aparecem outros pontos nodais para a análise das relações entre as FA’s e a UFSC que tratam da possibilidade de a força de trabalho de servidores da casa atuar na direção das primeiras e em que termos, bem como das questões de transparência na divulgação de dados destas relações. No primeiro caso, parece haver um avanço quando se impõe a impossibilidade de acúmulo de cargos em fundações com cargos comissionados ou função de confiança na universidade. Contudo, a afirmação disposta logo abaixo, no parágrafo 1°, representa a manutenção de uma análise que não se baseia efetivamente na realidade ou mesmo em pesquisas que poderiam ter sido feitas ao longo dos anos de funcionamento das FA’s, uma vez que nos parece inevitável que ocorra prejuízo de algum grau ou tipo, quando do acúmulo de trabalho proporcionado pela soma das atribuições do seu cargo de servidor com as do trabalho remunerado pela fundação. Esta é uma das questões que, na verdade, acabam por atravessar quase todo nosso texto.
7. O Capítulo 3 do texto da proposta de resolução trata do regramento para as diferentes iniciativas de parceria. Em outros termos, trata das mesmas possibilidades de parceria, diferenciando-as pela origem, isto é, da parte de quem as propôs. Sem dúvida, o trecho que trata das parcerias propostas pela própria UFSC é aquele em que mais se encontram questões a serem melhor exploradas. O texto praticamente se inicia dispondo os mecanismos para que seja escolhida, de forma transparente e através de processos públicos, qual fundação irá gerir essa parceria. Destaca-se, entretanto, o que podemos denominar como facilitação ou brecha, para que se desfaça essa necessidade: “O chamamento poderá ser restringido por razão relevante, expressamente afirmada, ainda que não indicada no parágrafo anterior, por ato do Pró-Reitor da Pró-Reitoria ao qual está vinculado o projeto ou, **no caso de projeto de desenvolvimento institucional (PrDI), do Reitor**, conforme solicitação do coordenador do projeto” (grifo nosso).
8. Como se vê pouco mais adiante, os pró-reitores e o reitor gozam de amplo poder restritivo e decisório no processo, uma vez que, após e apesar de todo processo público para seleção de uma fundação, estes podem, com uma decisão individual/unilateral, modificar as decisões de colegiados e escolher qual fundação irá gerir o projeto. Aparentemente, acima, ou no mínimo, no mesmo nível de poder decisório destes, surge

também a Procuradoria Federal junto à UFSC, uma vez que essas decisões só podem ser efetivadas após consulta ao órgão.

9. Ainda antes de encerrar essa subseção, há mais um artigo que direciona nossa atenção e gera algum tipo de questionamento ou reflexão. No Artigo 39 da Resolução em tela procura-se diferenciar o que é contrato do que é convênio e quando um deve ser preferido ou preterido em relação ao outro. Deixando de lado as formalidades, é notável a autoridade das fundações expressa nessas linhas, uma vez que estas deixam de ser apenas possíveis prestadoras de serviços de gestão de parcerias e passam a poder operar também como "coexecutora do objeto do projeto (produto, serviço ou resultado exclusivo)".
10. Na subseção dedicada às parcerias de iniciativa das FA's esse empoderamento perante a universidade e sua comunidade continua ressoando, pois, já no seu início (Art. 45) dispõe: "A fundação de apoio não proporá o projeto em parceria sem antes associar-se a servidor vinculado à UFSC habilitado a coordenar o projeto". Em outros termos, não é apenas lícito, mas também obrigatório, que as FA's convençam (aliciem) algum servidor para que possa coordenar um projeto. Assim como essa questão precisa ser comparada aos termos atuais, aparece também no quinto parágrafo do artigo 47 a possibilidade de que a UFSC não conste como parte ou tenha qualquer relação jurídica com a contratante quando da realização de projetos captados diretamente pela FA, o que remete a uma questão: A FA fica dentro da UFSC, vai usar equipamentos e servidores da UFSC, mesmo que sob ressarcimento previsto no texto, porém, a UFSC não consta como parte envolvida?
11. Talvez o mais chamativo dos elementos a surgir no texto é o que se refere ao apresentado no Artigo 62. Não porque traga alguma novidade, ao contrário, porque traz afirmações/atribuições sobre as FA's conhecidas de longa data. O que surpreende é que aquilo que poderia ser considerada a alma das fundações só aparece no meio do texto, ao tornar explícito que: "Pela gestão financeira e administrativa dos recursos necessários à execução do projeto, a fundação de apoio será ressarcida, no caso de convênio, ou remunerada, no caso de contrato, com recursos do projeto, nos termos do plano de trabalho". Quando olhamos um histórico recente dessas entidades e suas relações com a UFSC, até pouco tempo atrás, essa era a única forma de atuação possível – gerir e

administrar contratos e convênios – e agora só aparece no texto depois de inúmeras outras atribuições.

12. Outras duas novidades que aparecem referem-se às figuras do gestor da parceria e do fiscal do contrato fundacional, sendo que o primeiro é hierarquicamente superior - “para efeito do dever de reportar” -, ao segundo, pois, ao passo que um faz o monitoramento permanente da ação, ao outro cabe “acompanhamento da execução do contrato fundacional” com escopo restrito “aos serviços de apoio contratados”. Ambos estão impedidos de terem participação na elaboração ou execução do projeto e devem declarar ausência de conflito de interesses antes de assumir tais funções.
13. No mais, a proposta de resolução ainda traz uma série de outros elementos que são/serão relevantes no caso de substituição da vigente. Assim como daqueles ressaltados anteriormente, variam entre casos de explicitação de uma prática recorrente, inclusão de previsão legal no regramento interno e/ou prevenção a futuros problemas/redução de danos baseada, também, em práticas recorrentes, se não no presente ou no passado recente, num passado mais distante.

De modo geral, essa proposta de resolução promove um aprofundamento das relações já bastante imbricadas entre as FA’s e a UFSC, tornando a existência da segunda inviável e praticamente restrita/condicionada à existência das primeiras, numa definitiva inversão do que se tinha no início dessas relações, quando as fundações surgiram para ampliar possibilidades das apoiadas.

Uma questão que destacamos na leitura da presente proposta é a de que, apesar de muitas inclusões serem importantes fatores limitantes a práticas negativas (ou até mesmo antiéticas) e aparentem visar, em um primeiro contato, aspectos positivos, podem também provocar reflexões sobre o quanto esse texto demonstra a indissociabilidade entre universidade e FA´s. É como se a primeira não pudesse existir sem a segunda, enquanto, na verdade e em essência, o que ocorre, ou deveria acontecer, é o exato contrário.

5 AS FUNDAÇÕES DE APOIO DA/NA UFSC

> A universidade é uma instituição social que exprime e reflete, de modo historicamente determinado, a sociedade em que está inserida. Ela configura e dá forma às relações sociais, mas também é configurada por elas, pelos embates políticos e pelas disputas acadêmicas que atravessam e determinam o lugar social em que existe. Portanto, a sociedade brasileira em geral e a universidade em particular ainda carregam as marcas do colonialismo escravista, da cultura senhorial do patrimônio e de suas relações clientelísticas e de favor. Dessa forma, nossas universidades são predominantemente marcadas pelo domínio do mundo privado sobre o mundo público, do interesse particular sobre o coletivo, da hierarquia familiar sobre a ordenação cidadã, da amizade sobre o bem comum. Mas é preciso frisar que não se trata de uma permanência extemporânea, já que esses traços do "Brasil arcaico" continuam sendo hoje, eficazes instrumentos de poder, da perpetuação e conservação de grupos políticos, tanto quanto de mecanismos para a ascensão social às esferas de comando (Duarte; Rampinelli, 2005, p. 30).

Introdutoriamente, é importante fornecer determinados dados antes de nos debruçarmos sobre os diferentes itens que compõem a pauta desse capítulo. O primeiro deles é a utilização dúbia acerca da presença e relação entre as quatro Fundações de Apoio (FA´s) credenciadas junto ao Conselho Universitário **da** UFSC como tal, bem como da Fundação CERTI[84] que não é credenciada da mesma forma que as outras quatro, mas está presente **na** UFSC, com endereço no *campus* universitário da Trindade.

De outra parte, a dupla possibilidade de serem fundações **da** UFSC ou fundações **na** UFSC se dá, centralmente, pelo fato de que lhes é permitido servirem à função de Fundação de Apoio a outras instituições de ensino – além de outros órgãos, entidades e empresas públicas e privadas - que não somente a UFSC, ainda que tenham sido criadas (ou vertidas) para esta finalidade e assim tenham permanecido por muitos anos.

Poderíamos, então, elencar quatro fundações colocadas no escopo desta pesquisa como fundações que surgem e/ou se desenvolvem como formas de apoio/existência da UFSC, mas que, com o passar dos anos, ganharam importância e destaque, a ponto de estender sua atuação para outras instituições além da UFSC, tornando-se, assim, fundações **na** UFSC.

Após cercar as fundações de apoio na UFSC a partir de dados gerais publicados pela Instituição e de tratar daquilo que diz respeito às críticas e às legislações e normas que ditam seu funcionamento e suas relações com a UFSC, agora pretendemos ir diretamente ao cerne da questão central da presente pesquisa.

---

[84] Dada a condição específica e diferenciada da Fundação CERTI (Centro de Referência em Tecnologias Inovadoras) – que nunca foi, formalmente, uma fundação de apoio à UFSC –, a breve descrição e o levantamento de informações iniciais que foi realizada, seguirá nos apêndices (Apêndice 1).

A proposta metodológica foi mergulhar de modo mais profundo nos dados que podem nos dar indícios acerca das principais perguntas que estão formuladas desde o projeto do presente trabalho e foram sendo reajustadas em seu andamento: O que nos dizem os contratos, as prestações de contas e as movimentações político-institucionais feitas na UFSC e na direção das diferentes fundações – algumas, possivelmente, com desdobramentos que vão além da UFSC?

Esse aprofundamento será essencial para, mais adiante, podermos debater a questão da autonomia universitária, entrelaçada pela relação das universidades e suas fundações de apoio ou, em outras palavras, como a autonomia é afetada por essas relações ou as afeta.

No que diz respeito aos documentos analisados, em linhas gerais, parece ter havido uma busca por algo similar a uma homogenização da forma de prestação de contas dessas entidades. Entretanto, os documentos que são apresentados anualmente são diferentes, de acordo com cada uma das quatro FA's, como veremos no item descritivo de cada uma delas[85].

As análises dessa documentação estão sob a alçada do Conselho de Curadores (CC), que faz as avaliações mais minuciosas e encaminha relatórios para apreciação e aprovação definitiva do Conselho Universitário (CUn), como já vimos no capítulo anterior. Os documentos aqui analisados são aqueles enviados aos órgãos de controle externo envolvidos e que formam o embasamento destes relatórios finais dos órgãos colegiados e dos relatórios institucionais produzidos pelos diferentes setores da própria UFSC[86].

5.1 FUNDAÇÃO JOSÉ ARTHUR BOITEUX (FUNJAB)

Seguindo uma ordem cronológica para essa exposição, começamos com a FUNJAB, que é a mais antiga das fundações ligadas à UFSC. Ela assim se auto-apresenta (FUNJAB, 2023, p. 3):

> A Fundação José Arthur Boiteux – FUNJAB - é a mais antiga fundação de apoio da Universidade Federal de Santa Catarina. É uma instituição sem fins lucrativos, de direito privado, instituída por escritura pública lavrada no Livro 13, às folhas 37 a 39, do 3º Ofício de Notas, do Tabelião Edison da Silva Jardim, em 31 de maio de 1958,

[85] Ao longo dos anos alguns documentos se fundiram, outros mudaram de nomenclatura e/ou deixaram de ser publicados, o que não necessariamente guarda relação com a ausência ou diminuição da publicização dos dados obrigatórios, mas, em alguns casos, representou uma diminuição no detalhamento de alguns desses dados e/ou a não divulgação pública daqueles não obrigatórios.

[86] Como visto no capítulo anterior, a UFSC possui dois veículos de divulgação desses dados, sendo um deles produzido pela gestão institucional (*Relatório de Gestão*) e o outro pelo Setor de Auditorias Internas (*Relatório AUDIN*).

> na cidade de Florianópolis, Capital do Estado de Santa Catarina, pelos professores da Faculdade de Direito de Santa Catarina, hoje Centro de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal de Santa Catarina, Doutores João David Ferreira Lima, na qualidade de Diretor, Pedro de Moura Ferro, João Bayer Filho, Renato de Medeiros Barbosa, Nereu de Oliveira Ramos, Affonso Guilhermino Wanderley Junior, Othon da Gama Lobo D'Eça, José Rocha Ferreira Bastos, João José de Souza Cabral, Henrique Stodieck, Osmundo Wanderley da Nóbrega, Abelardo da Silva Gomes, Joaquim Madeira Neves, Alcebíades Valério Silveira de Souza, Alcides Abreu, Edmundo Accacio Soares Moreira, João de Luna Freire, Severino Nicomedes Alves Pedrosa, Telmo Vieira Ribeiro, Aldo Ávila da Luz, Waldemiro Cascaes, Abelardo de Assumpção Rupp e José do Patrocínio Gallotti. É credenciada no MEC/MCTIC através da Portaria conjunta MEC/MCTIC nº 193/2022 como fundação de apoio à Universidade Federal de Santa Catarina. Está devidamente autorizada a executar serviços e projetos que envolvam o ensino, a pesquisa, a extensão e o desenvolvimento institucional, conforme Lei Federal nº 8.958/1994 e Decreto nº 7.423/2010, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.

Fundada antes da criação da própria UFSC, a FUNJAB é uma fundação vinculada mormente ao curso de Direito da Instituição, ainda que esteja aberta a cumprir suas funções junto a outros cursos, departamentos e setores da universidade.

Ainda de acordo com as informações públicas constantes em seu endereço eletrônico, a FUNJAB

> está devidamente autorizada a executar serviços e projetos que envolvam o ensino, a pesquisa, a extensão e o desenvolvimento institucional, conforme Lei Federal nº 8.958/1994 e Decreto nº 7.423/2010, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio (https://funjab.ufsc.br/wp/?page_id=75 - 03/02/2023).

A princípio, a FUNJAB, no presente momento, só presta apoio formalmente à UFSC como fundação de apoio credenciada. Ainda assim, na parte de perguntas frequentes de seu endereço eletrônico consta que:

> A FUNJAB pode prestar apoio a IFES – Instituições Federais de Ensino Superior e/ou ICT – Instituições Científicas e Tecnológicas. A Fundação é regulamentada pela Lei 8958/94 e pelos princípios e normas do direito administrativo, sempre que compatíveis com as atividades desempenhadas (https://funjab.ufsc.br/wp/?page_id=4992)

Em essência, o que a FUNJAB tem a oferecer está assim resumido: "(...) gestão administrativa e financeira de projetos. Oferece completa assistência da assinatura à prestação de contas, de modo a facilitar aos pesquisadores o desenvolvimento de suas atividades."

Entre os objetivos futuros, especificados nos últimos relatórios de gestão publicados, consta a ideia de ampliar os horizontes dessa fundação:

> Assim, sempre atenta à dinâmica da sociedade, da economia, das instituições e organizações, a FUNJAB, mediante o planejamento estratégico, prepara-se para incrementar outras opções de atuação, além dos projetos vinculados ao setor público e a UFSC, como a oferta de serviços de alto nível em parceria com o setor privado (Funjab, 2022, p. 15).

Em seu histórico e na atualidade descrita no mesmo relatório de gestão citado, a FUNJAB indica uma grande participação na oferta de cursos de pós-graduação – incluídos os polêmicos cursos de especialização e mestrados/doutorados “fora da sede” e/ou profissionais e que envolvem cobrança direta de mensalidades dos alunos matriculados ou financiamento de órgãos públicos, como a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), o Tribunal de Contas do Estado, o Tribunal de Justiça e a Academia de Polícia Civil de SC. Não deixa de ser curioso o fato de que os dois cursos mais recentes nessas modalidades constem em tal relatório como “projetos mistos indissociáveis de pesquisa e ensino na modalidade mestrado profissional em direito”.

Também constam do relatório outros dois projetos de extensão, sendo um deles a organização de um evento e outros oito “projetos privados”. Esses projetos estão relacionados à “Prestação de serviços de planejamento institucional, por meio de ensino e capacitação dos servidores do quadro da administração” para diversas prefeituras e se aprofundam neste mesmo ramo com um projeto para “Capacitação profissional com desenvolvimento institucional, análise de contingências passíveis de redução e diagnóstico de contribuições afetas a despesas de pessoal e encargos e repasses constitucionais”. Há ainda outros dois que constam como “Gestão financeira dos recursos repassados para” um grupo de pesquisa e um instituto de pesquisa e estudos.

Apesar de figurar como a “irmã mais velha”, a FUNJAB não é a mais abastada, nem tampouco a maior das quatro fundações credenciadas como de apoio à UFSC. Pelo contrário, é a fundação com as instalações e os orçamentos mais modestos dentre elas.

Os documentos desta FA, analisados nesse item, referem-se ao período compreendido entre o ano de 2008 e o ano de 2023 e há a necessidade de proceder a alguns alertas que precisam anteceder as análises acerca dos dados observados em toda essa documentação.

Inicialmente, é substancial conformarmo-nos com a diversidade de maneiras por meio das quais esses dados foram sendo divulgados ao longo do tempo. Quantitativamente, os documentos diminuíram em número, ainda que, sob alguns pontos de vista, apresentam maior riqueza de detalhes. Os últimos anos analisados, por exemplo, apresentam apenas três ou

quatro documentos que, em alguns casos, surgem da junção de documentos que antes eram separados, enquanto nos anos iniciais chegavam a oito ou até mais.

Para os leitores que podem não ser da área das ciências contábeis e econômicas, no entanto, esses detalhes apresentados em alguns demonstrativos financeiros não aparentam suficiência e, em muitos casos, evidenciam ainda mais confusão do que aqueles anteriores apresentados de maneira diferente.

A essa breve introdução à primeira FA apresentada, segue-se a nomeação de cada um dos documentos que foram analisados[87]:

- Balanço Patrimonial;
- Demonstrativo de origem e aplicação de recursos financeiros;
- Demonstrativo de resultados dos exercícios findos;
- Demonstrativo de patrimônio social;
- Notas explicativas;
- Parecer de auditor independente;
- Relatório de Atividades;
- Relatório anual de desempenho;
- Plano de trabalho e orçamento;
- Relatório anual de gestão[88].

5.1.1 O que revelam os documentos?

Ao analisarmos a FUNJAB, especificamente, temos a sensação de lidar com uma fundação que, apesar dos esforços, em anos mais recentes, para variar sua "carteira de clientes", sempre esteve e permanece bastante vinculada ao curso de Direito, ao Centro de Ciências Jurídica (CCJ) e "arredores" da administração, conforme o histórico das publicações institucionais analisadas em capítulo anterior já demonstrava. Na área "ao redor" do Direito, aparecem importantes atuações dessa fundação em duas frentes bastante particulares, quais sejam, os contratos e convênios com prefeituras municipais, sobre os quais discorreremos melhor adiante, dada a relevância para esta tese.

[87] Importante ressaltar que não são os mesmos todos os anos e que sempre que forem mencionados nominalmente, também o serão pelo ano de apresentação.
[88] Que, ao final das contas, parece ter servido à junção de quase toda a documentação em um documento mais completo e com apresentação visual de mais fácil compreensão.

Diretamente relacionadas ao Direito, surgem diversas iniciativas de ofertas de cursos de pós-graduação que, ao longo dos anos, foram sendo rearranjados e "migraram" de cursos *lato sensu* para mestrados profissionais e interinstitucionais. Nesse caso, o que se destaca é a inserção formal desses cursos nas diferentes áreas de atuação da fundação, também conhecido como o tripé indissociável de sustentação das universidades: ensino, pesquisa e extensão, até assumir a forma atual de "projeto indissociável".

Dois últimos elementos, ainda introdutórios, merecem atenção: a questão do "Desenvolvimento Institucional" (DI)[89] e dos nomes dos professores à frente desta FA, que têm ou tiveram suas trajetórias marcadas pela transição entre suas diretorias e seus conselhos e gestões da Reitoria.

A ressaltada variedade de formas de apresentação de dados disponibilizada pela FUNJAB não facilita o trabalho de apresentação de alguns deles que pretendemos/pretendíamos extrair para ajudar-nos a iluminar alguns caminhos e, quiçá, oferecer algumas respostas. Isso não elimina as possibilidades de procurarmos elementos que coadunem ou refutem as principais hipóteses lançadas na presente pesquisa, mas torna a exposição desses dados, eventualmente, mais confusa. Procuraremos, ao máximo, citar sempre o nome do documento, bem como o ano de sua publicação. Porém, não nos prenderemos, necessariamente, às formalidades de uma linha de tempo contínua.

Nos documentos relativos ao primeiro ano analisado (2008), pode-se notar uma tendência à gestão financeira de cursos de pós-graduação[90], publicação de artigos editoriais, especialmente livros na área do direito e no "apoio" a eventos e/ou projetos de pesquisa e atividades de extensão, sendo o valor somado das bolsas pagas (sem discriminação de valor ou ligação a tal ou qual projeto específico) pouco superior a R$18.000,00, conforme Relatório das Atividades (RA). Outro ponto relevante, que culminaria, anos depois, em grande dívida da FA em questão, também já aparece nas Notas Explicativas (NE) às Demonstrações Contábeis do mesmo ano, no item quatro que trata das contingências e menciona:

> Encontra-se em discussão, em instância judicial, notificação do INSS-Instituto Nacional de Seguridade Social, referente ao período entre 03/94 a 12/98 – 01/99 a 01/2002, cujo valor original representou R$553.299,82 (quinhentos e cinquenta e três mil, duzentos e noventa e nove reais e oitenta e dois centavos (FUNJAB, 2008, p. 3).

[89] Assim como nas demais FA's, os contratos relativos aos serviços atualmente tratados como de Desenvolvimento Institucional eram inseridos em diversas outras rubricas como extensão ou pesquisa.

[90] Naquele momento todos cursos de especialização em diferentes áreas do Direito, que depois evoluíram para cursos de Mestrado Profissional, inclusive alguns específicos voltados a magistrados ou servidores de órgãos públicos estaduais como TJ/SC, ALESC, Academia de Polícia etc.

Abaixo desse texto é mencionada a avaliação positiva pela vitória da fundação nesta ação e a decisão de não provisionar valores para cobrir esses custos. Com algumas alterações de formulação textual e acréscimos e/ou alterações nas ações (inclusão do período 2002-2007) nas quais a FUNJAB era ré, esse item seguiu sendo copiado e colado até 2021, quando a FA foi derrotada e contraiu, por decisão da justiça, dívida total de R$ 1.053.695,05 a ser parcelada em sessenta vezes e que, portanto, continua sendo paga atualmente.

Ainda sobre este tema específico, é importante mencionar que se tratava do único ponto de "não adequação" mencionado em todos os pareceres produzidos por auditores independentes que acessamos. Também nos parece relevante mencionar que esses pareceres são uma enorme cópia anual do documento do ano anterior, com pouquíssimas alterações (em alguns anos somente as datas). Ainda que isso possa nos dizer mais sobre os pareceristas contratados do que, exatamente, sobre a FUNJAB, esses documentos acabam por fornecer pouca informação de relevo.

Já no RA do ano seguinte (2009), aparece um primeiro curso de pós-graduação *stricto sensu*, o Mestrado Interinstitucional (MINTER) na Unochapecó que, em lugar de ser administrado por esta IES, como outros foram e ainda são em muitos lugares, teve sua organização e seu controle terceirizados para a FUNJAB. No mais, as atividades basicamente seguiram os rumos do ano anterior.

Na documentação de 2010, porém, surgem outros pontos que merecem atenção e ao mesmo tempo podem fornecer informações sobre movimentos que se consolidariam no futuro, como é o caso do formato assumido no Relatório de Atividades (RA´s) a partir de então e que segue muito próximo aos atualmente produzidos, à exceção da qualidade gráfica, que melhorou muito. O RA passou a apresentar a estrutura organizacional, organograma e nominatas dos conselhos e diretoria da fundação, além dos dados que já continha em anos anteriores.

No entanto, o que começa a ser presença constante nos balanços patrimoniais e financeiros é a rubrica "Projetos Federais", que saltou de R$ 60.328,00 em 2009 para R$ 490.581,15 em 2010 e não parou mais de aumentar ano a ano, com poucas exceções. Para se ter uma ideia do salto e da relevância das inclusões, as disponibilidades[91] no fim do período pularam de R$ 426.445,81 para R$ 1.216.609,15 neste mesmo espaço de tempo.

[91] Para leitores não habituados ao vocabulário e jargões contábeis, segue uma breve explicação sobre o que são: "As disponibilidades no balanço patrimonial são os recursos de livre movimentação de uma empresa, que podem ser facilmente convertidos em dinheiro, sendo parte dos ativos circulantes. Esses ativos, como o caixa e equivalentes de caixa, são fundamentais para a operação diária de diversos negócios" (https://e-diariooficial.com/o-que-sao-disponibilidades-no-balanco-patrimonial/).

Ainda em 2010, bem como no ano seguinte, nos RA's, aparece um item nomeado de "Concursos Públicos e Processos Seletivos". Este item é subdividido ainda em "Gestão Financeira" e "Organização e Execução". No primeiro subitem existem valores relativos a um "Vestibular EAD-Indígenas" e a um (concurso ou processo seletivo para) "Docentes UFSC".

A um primeiro olhar soa inadequado que uma FA possa ser responsável – mesmo que "somente" pela gestão financeira – por processos próprios da universidade e para os quais há estruturas, gratificações e servidores que podem e deveriam exercer tais atividades dentro de suas cargas de trabalho previstas, pois são atividades próprias das carreiras, tanto de TAE's quanto de Docentes. Nos relatórios de gestão da UFSC, mencionados no capítulo anterior, pudemos perceber que os órgãos de fiscalização e controle também entenderam inadequada essa forma/estrutura de organização desses processos e recomendaram que fosse cessada essa prática que ocorreu também junto a outras FA's.

No que diz respeito aos concursos que organizou e executou - para secretarias municipais e estaduais de diferentes áreas -, se não há problemas de conflitos de interesse, como aparenta o caso anterior, há uma visível tentativa de concorrência com a FEPESE que, como veremos, é a FA mais vocacionada a este tipo de serviço.

Em 2011, além dos pareceristas independentes, a FUNJAB contratou um escritório contábil para fazer a apresentação de seus balanços e demonstrativos contábeis e patrimoniais, o que não alterou substancialmente aquilo que foi apresentado. As mudanças mais visíveis foram a exclusão das colunas comparativas entre o ano anterior e o atual e o aumento dos valores indicados como "Aplicações Financeiras" que, em dois anos, quase quintuplicaram de valor, atingindo R$ 1.041.852,59 sem que houvesse qualquer explicação, nas notas ou nos relatórios complementares, do porquê ou da origem desses valores aplicados.

Em anos posteriores, conforme veremos adiante, no caso da FUNJAB e das demais FA's, os valores aplicados são mais ou menos coincidentes com recebimentos específicos da fundação que os deixa rendendo enquanto não são utilizados efetivamente, gerando, assim, mais uma possibilidade de ganho para a FA e para os bancos.

No RA daquele ano, o item "apoio a estágios" começou com uma discreta (e pouco inteligível) descrição das bolsas pagas: "42 bolsas de estágio no período de janeiro a dezembro de 2011, para os estagiários que exercem suas funções no departamento administrativo e financeiro da FUNJAB, no LINJUR-CCJ, EMAJ-CCJ, BU-CCJ, PPGD e Departamento do Curso de Direito" (FUNJAB, 2011, p. 10).

Apesar das siglas sem explicação e de não haver qualquer menção a quais funções esses bolsistas estavam vinculados, com exceção daqueles que trabalhavam diretamente na fundação, os demais estavam sendo pagos para executar funções administrativas que deveriam, a princípio, ser exercidas por servidores de carreira, remunerados e preparados adequadamente. Vale citar que os valores das bolsas (total e por bolsa) não são mencionados em qualquer parte do documento.

Em 2012, os valores direcionados às aplicações financeiras, bem como os recebidos por projetos federais, subiram significativamente, o que permitiu uma melhora substantiva no fluxo de caixa da fundação. Apesar de os documentos contábeis e patrimoniais permitirem essa visualização, nova alteração na forma de apresentação dos dados dificulta uma melhor percepção das diferentes discriminações de verbas que entraram e saíram através de cada item, aspecto que veio a se tornar obrigatório posteriormente. Já no RA (FUNJAB, 2012), houve um acréscimo importante de explicações sobre cada projeto e demais atividades realizadas pela FUNJAB naquele ano e, pela primeira vez, neste tipo de documento, surge a autopublicidade:

> A estrutura da Fundação oferece completa assistência na assinatura e no gerenciamento administrativo e financeiro dos mesmos, de modo a facilitar aos pesquisadores o desenvolvimento de suas atividades.
> No gerenciamento destes projetos, a Fundação observa atentamente a legislação e as normas estabelecidas pela UFSC, além da aprovação dos projetos e planos de trabalho, pelas instâncias acadêmicas competentes, previamente à sua execução (Idem, p. 5).

Outro elemento relevante neste mesmo RA (2012) é a estreia do "PDI – Projeto de Desenvolvimento Institucional", que tem como objeto o

> apoio na execução do projeto de desenvolvimento institucional no âmbito do Centro de Ciências Jurídicas, promovendo a prática de ações que envolvam as atividades de ensino, pesquisa e extensão entre as instâncias administrativas responsáveis pelos cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito (Idem, p. 6).

Na primeira aparição do termo (o PDI), ele encontra-se embutido no item "4.3 Projetos de Extensão", o que, de acordo com a própria descrição do objeto, não é coerente com o fazer extensionista, revelando uma provável improvisação na forma de prestar contas para este tipo de atividade em um período no qual as FA's ainda se adaptavam às alterações legais promovidas a partir de 2010. Frisamos também que neste mesmo item (extensão) reaparecem mencionados concursos, sendo um Concurso da UFSC para Servidores Técnico-administrativos (Edital 035/DDPP/2012) e um Concurso para Docentes da UFSC sem qualquer especificação ou menção a edital.

Esse foi um ano significativo para mudanças na apresentação dos dados por parte das fundações, tendo em vista a recém-publicada Resolução 13/2011 CUn e as alterações legais de 2010, mencionadas anteriormente, o que influenciou sobremaneira no detalhamento dos dados relativos ao pagamento de bolsas, uma vez que este era um problema identificado e consolidado em anos (e escândalos) anteriores. Os RA´s, a partir de então, passaram a identificar a quantidade e os valores disponibilizados para o pagamento de bolsas de Estágio, Pesquisa e Extensão. Acrescentamos que, nos anos seguintes, também passaram a ser incluídas bolsas de ensino.

No caso específico da FUNJAB, chama atenção o enorme salto na quantidade de bolsas mencionadas, que vai de 42 (FUNJAB, 2011) para 405 (FUNJAB, 2012), e a discrepância no valor médio dos diferentes tipos de bolsas, sendo as de estágio as menos valorizadas (direcionadas praticamente somente a estudantes) e as de pesquisa e extensão com valor mais elevado (o dobro ou mais em média). Neste RA (2012) específico, a fundação em tela apresentou a quantidade de bolsistas por setor, tornando muito destacada a quantidade de bolsistas inseridos em setores administrativos da UFSC (Direito/CCJ).

Ainda no mesmo relatório houve uma primeira tentativa de detalhamento comparativo entre receitas e despesas em diferentes exercícios, aspecto que não aparecia, ao menos com essa nitidez, nos anos anteriores. Afora os repasses à UFSC, por obrigação de resoluções do Conselho Universitário, sobressaíram-se na tabela disposta no item “8.4 Evolução das Despesas” (p. 16) as inversões nos gastos com “serviços terceiros”. Entre 2010 e 2012, aqueles efetivados com Pessoas Jurídicas caíram quase pela metade, enquanto aqueles efetivados com Pessoas Físicas, passaram de dois milhões de reais para R$ 3.434.104,28 em 2012.

O ano de 2013, apesar do aumento no número de bolsas pagas (564) e da não realização de concursos e processos seletivos, o RA (FUNJAB, 2013), apresentou poucas alterações, o que incluiu a manutenção do projeto de “Desenvolvimento Institucional” no item de Projetos de Extensão. A informação mais relevante que surge é a modulação dos valores advindos de projetos federais aos valores aplicados, uma vez que a diferença entre o primeiro e o segundo é sempre pequena, dando a entender que é retirado do valor total um valor inicial para desencadear o andamento do projeto e que o restante é aplicado, ainda que os números não fossem tão aproximados quanto se tornaram posteriormente. Conforme veremos, as outras FA’s também passaram a adotar essa mesma forma de lidar com essa verba.

A partir do ano de 2014, iniciam-se os Relatórios de Avaliação de Desempenho (RAD). Neste e nos anos que seguem, é utilizado o método “Avaliação 360 Graus”, o que, por si só, e pela própria descrição contida no relatório mencionado, revela a inserção da lógica de mercado em uma instituição de finalidade pública, ainda que no âmbito do direito privado, que serve de apoio a uma instituição que é pública. Quando da apresentação da composição dos índices utilizados, o termo usado para se referir ao ente avaliado menciona “empresa”, retirando qualquer dúvida de quem ainda poderia tê-las.

Nos RAD seguintes há muita repetição, mas também surgem alguns elementos importantes de serem mencionados para avançarmos nas análises. No quadro de indicadores de esforço (FUNJAB, 2014, p. 2), por exemplo, há o item “eficiência” que cita o “custo mensal médio por projeto administrado pela Fundação” (R$ 972,03) e o “custo médio mensal por projeto administrado, pago pela UFSC” (R$ 1.670,38), o que nos leva a perguntar: qual o sentido desse tipo de mensuração de eficiência? O projeto não deve primar pela qualidade do material utilizado, pela qualificação das pessoas envolvidas e pela qualidade dos demais processos que envolvem o fazer científico? Então, por que não medir a eficiência por esses critérios? Se a UFSC tem a verba para ser gasta com ciência de qualidade, seria de supor que a medição de eficiência deveria se dar pelo resultado obtido no campo da ciência e não no da matemática financeira.

No quadro seguinte, dos “Indicadores de Resultado” há outros dois números interessantes de serem analisados, que são o “valor total recolhido à UFSC, a título de taxas e ressarcimentos” (R$ 65.513,92) e a quantidade de bolsas pagas à comunidade de conjunto (326). No primeiro dado, cotejado em perspectiva com os números mencionados no parágrafo anterior, sobrariam em torno de 15 mil reais nas mãos da FUNJAB, ao final da transação. Já no caso das bolsas a soma de servidores (TAEs e docentes) (100) e alunos (108) conforma um número muito inferior ao total das bolsas pagas.

No primeiro caso, o questionamento segue a mesma lógica do anterior, o das opções e do caminho escolhido, mas no segundo, parece haver uma confirmação da hipótese posta no capítulo anterior de que, na verdade, as fundações acabam por servir a um incremento financeiro nos vencimentos mensais de muitos servidores e isso acabou, com o passar dos anos, se estendendo ao corpo estudantil também com bastante intensidade.

Na página 11 deste RAD (2014), a própria FUNJAB afirma isso quase que categoricamente:

> Pagamento de mais de 320 bolsas para alunos de graduação e de pós-graduação, servidores docentes e técnicos, representando um valor superior a R$ 760.000,00 (setecentos e sessenta mil reais) **para a UFSC**, contribuindo assim para o estímulo à participação de docentes, técnicos e alunos em projetos de ensino, pesquisa, extensão, inovação, e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição apoiada (Destaque nosso).

É interessante fazer as contas para fugir da lógica da "ideologia" (no sentido vulgar do termo). Sendo assim, vejamos: a UFSC pagou – sempre de acordo com o RAD (2014) em questão – R$ 1.670,38 em média por 12 meses, o que totaliza R$ 20.044,56, e se dividirmos o valor total utilizado em bolsas pelo número total de bolsas pagas, teremos o valor médio de R$ 2.337,90. Todos esses valores não foram direcionados **para a UFSC,** e sim para a FUNJAB, **graças à UFSC ou mesmo pela própria UFSC.** O que, em outras palavras, pode significar que as verbas que poderiam ser usufruídas pelo conjunto da UFSC, de acordo com planejamentos e organizações de seus órgãos e organismos internos, estariam sendo utilizadas, de forma parcial e por fora de um planejamento mais estratégico, para o conjunto da instituição.

No ano de 2015, aparece, nos balanços da fundação, a figura das emendas parlamentares que seguirão, nos anos subsequentes (até 2017), sempre em nome do Senador Luiz Henrique da Silveira e do Deputado Federal Espiridião Amin, que é/foi professor na UFSC. Os valores variaram bastante de ano para ano, mas o interessante é notar o uso das emendas parlamentares que, no momento em que escrevemos essa tese, quase 10 anos após, é assunto frequente no noticiário político do país. Apesar disso, foi um ano de grande redução nos recursos dos projetos e que acabou se encerrando com um *deficit* de mais de 100 mil reais.

Em 2016, o destaque fica para o aparecimento do Mestrado Profissional em Direito e Acesso à Justiça que segue até os dias atuais – ainda que em novos formatos - sob administração desta fundação, embora no ano seguinte ele tenha passado aos registros como "Projeto Misto Indissociável de Pesquisa e Ensino na Modalidade Mestrado Profissional em Direito" e esteja inscrito na área dos projetos de pesquisa. Há também um registro que deixa dúvidas, uma vez que no item da "Previsão orçamentária 2016" há uma série de rubricas zeradas, ou seja, sem previsão de verba, mas que constam entre os projetos previstos.

Já em 2017, aparece pela primeira vez o item "Convênios" no rol das atividades desenvolvidas ao longo do ano e também há uma atualização nas tabelas que quantificam os projetos e as receitas por tipo de atividade, merecendo destaque a inclusão do item "DI" – ainda que do rol das atividades ele tenha sumido.

O balanço patrimonial apresentado naquele ano, por sua vez, ganhou um grau de detalhamento nunca visto, tendo-se tornado comum a partir dali. Já nas notas explicativas, passou-se a explicitar o significado de algumas rubricas que antes somente eram mencionadas. Nesta parte do relatório aparece um trecho que merece ser destacado (FUNJAB, 2017, p. 5), referente a fontes de recursos da Instituição:

> As fontes de recursos para manutenção das atividades da instituição provem tanto de recursos gerados pela própria, quanto recursos recebidos para a manutenção de projetos específicos.
> - Geração Própria de Recursos: 1.149.260,78
> Recursos operacionais gerados com a prestação de serviços, gestão dos projetos federais, inscrições para congressos e com a venda de livros.
> - Recursos Recebidos: 1.138.001,73
> Recursos federais provenientes de contratos para a manutenção de projetos específicos.
> Por ser um recurso administrado pela instituição, mas que não pertence a mesma, o valor consta no Passivo no grupo Projetos Federais.

Por meio de matemática básica podemos chegar ao valor de R$ 11.259,05 que foi o total de recursos realmente captados pela fundação e não direcionados pela UFSC e/ou outros órgãos federais, o que torna o argumento de que as fundações são grandes captadoras de recursos privados difícil de ser utilizado.

O ano de 2017 também marcou a saída do Professor Ubaldo Cesar Balthazar dos conselhos da fundação (2009-2017)[92] para participar da Reitoria, movimento que ocorreu igualmente em outras fundações em diversos momentos. No capítulo anterior, elaboramos uma tabela para demonstrar esses movimentos entre a gestão das fundações e a da universidade.

Já em 2018, há dois valores demonstrados que merecem ser investigados posteriormente: houve um aumento de R$ 276.189,89 na rubrica das “obrigações trabalhistas”, bem como a necessidade de aplicar R$ 359.451,14 em “ajustes de exercícios anteriores”. Os documentos não indicam isso, mas é o caso de questionar sobre a vinculação dessa maior preocupação trabalhista com a derrota na justiça que viria logo a seguir (2021) e que mencionamos anteriormente. Enquanto isso, na “previsão orçamentária” juntaram-se novamente as bolsas de ensino, pesquisa e extensão na descrição das despesas com bolsas, deixando separadas apenas aquelas despesas referentes aos estágios.

Nas Notas Explicativas (NE) (FUNJAB, 2018, p. 2) surge uma explicação que ainda não tinha aparecido em anos anteriores sobre a rubrica “outras disponibilidades – projetos

[92] Desde o ano de 2011 ele exercia o cargo de Presidente no Conselho Curador da FUNJAB e tinha mandato para continuar na mesma posição até 2019.

federais" (R$ 1.877.592,97): "Este valor se refere aos saldos das contas correntes e de aplicação vinculadas a projetos com a Universidade Federal de Santa Catarina cuja natureza contratual não está definida, e por prudência, foram lançados no passivo da Fundação e assim não transitar nas contas de resultado". Seriam esses os tais valores injetados nas fundações ao longo/final do período para que não precisassem retornar ao tesouro nacional, conforme determina a legislação que rege os órgãos federais para valores restantes ao final do exercício fiscal?

O ano de 2020 marca o ingresso dos projetos ligados às prefeituras no rol de atividades da FUNJAB[93]. Apesar de inicialmente baixos, os valores ligados a esses projetos, curiosamente, aplicaram-se quase que totalmente em pagamentos para "serviços de terceiros", o que pode deixar algumas perguntas no ar. Apesar dessa dúvida específica, em outros casos, o formato de prestação apresentado naquele ano pode nos permitir calcular o valor das bolsas pagas nos diferentes projetos, o que não é possível extrair dos documentos de anos anteriores.

Também foi o primeiro ano de publicação do chamado *Relatório de Gestão* (RG) que, já de início, traz a composição da estrutura organizacional da entidade e indica que houve uma série de mudanças nesta composição, com a inclusão (ou separação na divulgação, pois a resolução de 2011 já previa essa necessidade), entre outros, de membros indicados pela UFSC. Estávamos em plena pandemia, o que levou os documentos a demonstrarem movimentações atípicas também em relação às bolsas de ensino e aos projetos de extensão e à realização somente de eventos online.

O ano de 2021 reservou-nos dois pontos a serem mais bem refletidos. O primeiro deles tem a ver com a forte ampliação no número de prefeituras vinculadas à fundação através de projetos ou de propostas. Se eram apenas três no ano anterior, agora pularam para sete efetivas e 37 em análise quando da publicação do Plano de Trabalho (PT). Na sequência do mesmo documento, o Mestrado Profissional em Direito segue descrito numa segunda linha como "NOVO CONVÊNIO" e os valores dispendidos com "recursos humanos externos – pessoa jurídica" deram um salto enorme também.

Os documentos do ano de 2022, entre os anos mais recentes, só perde para 2019 em falta de clareza na demonstração de alguns dados e ausência de outros. A divulgação do valor total gasto com bolsas por projeto seria interessante para calcular se há (e de quanto) diferenças nos valores para diferentes projetos, por exemplo, mas torna-se inviável, pois o número de

[93] Inicialmente eram apenas três municípios e apareciam incluídas entre os projetos federais e com valores muito baixos, mas, nos anos que seguiram esse fluxo o número só fez aumentar.

bolsas pagas não está divulgado. Nem mesmo o gasto geral por rubrica com o número de bolsas pagas sem discriminação de projetos está registrado nos documentos do ano.

Apesar disso, há dois aspectos que chamam a atenção: a diminuição expressiva no número de projetos sob o comando da FUNJAB que, praticamente, limita-se às turmas de mestrado profissional, com a inclusão, neste ano, de estudos para implementação de um doutorado conjunto entre UFSC e UDESC e a inclusão de atestado de aprovação de contas pelo MP-SC no rol de documentos publicados no site. O primeiro dos dois pontos, mais uma vez, nos impõe repetir uma pergunta: Por que a fundação precisa estar envolvida em um estudo conjunto entre duas instituições tão grandes (e maiores que qualquer FA) que pretendem ofertar um curso de doutorado conjunto ou interinstitucional?

Em 2023, o *Relatório de Gestão* (FUNJAB, 2023) voltou a ser publicado com mais e melhores informações acerca dos diferentes projetos e dos valores gastos com as diversas modalidades de bolsas. Porém, o mais relevante dado neste documento é a quantidade de projetos com as prefeituras de vários estados do país que, juntamente com as turmas de mestrado profissional dos diferentes convênios (TCE, TJ-SC, ACADEPOL e ALESC), conformam toda carteira de projetos da FUNJAB. Uma dúvida que permanece é se esses contratos/convênios com as prefeituras servem, entre outras coisas, para a contratação de mão de obra paga através da fundação.

5.1.2 Breves considerações semifinais

Uma conclusão – que não cabe somente à FUNJAB – refere-se à confusão reinante nas formas de prestação de contas e o quanto isso dificulta que se encontre e, principalmente, que se compreenda o que está contido nelas. Por mais que tenham ocorrido mudanças normativas e legais, é possível perceber, pelos movimentos desses formatos de prestação de contas, que nem sempre eles ocorreram por isso e não há, nos documentos, outras explicações. Simplesmente mudava-se a forma de um ano para o outro.

Por outro lado, as atividades que podem ser percebidas por meio destes documentos praticamente não mudaram. Desde que tornada uma FA – nos parâmetros da legislação-mãe de 1994, mas especialmente considerados os anos analisados neste texto -, a FUNJAB manteve-se fortemente presente no CCJ e com ainda mais ênfase no curso de Direito, administrando mais

ou menos as mesmas coisas: cursos de pós-graduação, bolsistas para setores administrativos e a gestão de projetos, eventos e sua já tradicional editora.

Ao tecermos tal crítica não está sendo feito qualquer juízo de valor acerca da validade da prestação de contas, as financeiras e as acadêmicas, afinal, acabaram por serem aprovadas nas instâncias em que devem ser analisadas. O ponto é que, ao lidar com dinheiro público dentro de uma instituição pública, procedimentos padronizados não somente são indicados, mas também são necessários, uma vez que esses dados serão ainda úteis e utilizados por bastante tempo e deveriam estar compreensíveis a qualquer interessado sem que fossem necessárias pesquisas complementares ou perguntas à fundação ou à UFSC.

Na Tabela 1, que se encontra na página abaixo, podemos ver uma enorme variação nos valores destinados às diferentes rubricas orçamentárias, e também é possível notar o quanto o mesmo valor geral destinado à FUNJAB foi sendo modificado de rubrica ao longo dos anos. As bolsas, que serão especificamente discutidas abaixo, não são as únicas rubricas que se destacam nesse sentido. Os gastos com pessoal, fornecedores, e as alternâncias entre valores maiores para serviços terceiros Pessoa Jurídica (PJ) e Pessoa Física (PF), como demonstrado na Tabela 2, também foram sendo adaptados.

No mais, daquilo que pudemos visualizar nos números e textos analisados, é possível depreender que a FUNJAB, apesar de ser a mais restrita “geograficamente” das FA’s da UFSC, movimentou-se no mesmo sentido que as demais e, pode-se dizer que, proporcional e inversamente ao seu tamanho e alcance, “cedeu” muitos de seus dirigentes aos quadros de diferentes gestões da Reitoria[94].

Por fim, mas mais importante: a questão dos valores e quantidades das bolsas! Um dado que salta aos olhos quando os repassamos seguidamente por esses documentos é o dos valores gastos com cada tipo de bolsa e a quantidade de bolsas pagas com esse valor. É notória a diferença percebida nos valores médios das bolsas ligadas à modalidade “estágio” quando comparadas às de “pesquisa” e de “extensão”. As primeiras, de menor valor, são em grande parte pagas a estudantes que desempenham atividades administrativas em funções nas quais deveria haver servidores mais bem capacitados e remunerados, enquanto as demais acabam sendo majoritariamente destinadas a servidores técnicos e docentes que já recebem seus salários, mas que os “complementam” com essas bolsas. Para uma melhor visualização desse

[94] Dois dos últimos três reitores da UFSC exerceram cargos nos conselhos da FUNJAB e foram responsáveis por projetos-chave desta até a véspera de tornarem-se dirigentes da universidade.

argumento, construímos a Tabela 2 com os dados extraídos dos documentos e calculamos as médias anuais de cada modalidade.

Ao contrário de questionar o valor da pesquisa e da extensão, essa crítica faz-se no sentido de questionar os porquês de não haver mais servidores mais bem remunerados, o que poderia ocorrer, inclusive, valendo-se das mesmas verbas canalizadas para as FA's e de não haver mais e melhores oportunidades, no campo da ciência, para estudantes receberem bolsas de outro tipo e não servirem de mão de obra precarizada/terceirizada na UFSC. Retornaremos ao assunto posteriormente.

TABELA 1 – Valores (total e média) das bolsas pagas entre 2008 e 2023 pela FUNJAB

ano	**modalidade**	**valor gasto**	**valor médio**	**número**
2008	"estagiários"	R$18.209,99	----------	----------
2009	"estagiários"	----------	----------	32
2010	"bolsas de estágio"	----------	----------	20
2011	"estagiários"	----------	----------	42
2012*	estágio	R$108.593,50	R$474,20	229
	pesquisa	R$71.802,10	R$932,49	77
	extensão	R$230.203,00	R$2.325,28	99
2013	estágio	R$91.440,69	R$537,88	170
	pesquisa	R$70.956,00	R$1.223,37	58
	extensão	R$642.250,15	R$1.911,45	336
2014	estágio	R$24.776,00	R$538,60	46
	pesquisa	R$72.352,74	R$4.823,51	15
	extensão	R$665.028,64	R$2.509,54	265
2015	estágio	R$44.675,78	R$629,23	71
	pesquisa	R$270.278,00	R$2.162,22	125
	extensão	R$452.290,05	R$1.916,48	236
	ensino	R$4.000,00	R$500,00	8
2016	estágio	R$56.201,17	R$702,51	80
	pesquisa	R$179.470,00	R$1.831,32	98
	extensão	R$601.579,32	R$2.046,18	294
	ensino	R$5.000,00	R$500,00	10
2017	estágio	R$20.066,88	R$716,67	28
	pesquisa	R$744.169,00	R$2.248,24	331
	extensão	R$660.450,00	R$1.965,62	336
	ensino	----------		----------
2018**	"Estagiários"	R$99.542,73		----------
	"Bolsistas de ensino, extensão e pesquisa"	R$1.210.000,00		----------
2019***				
2020****	estágio	R$16.134,06	R$949,06	17
	pesquisa	R$647.906,20	R$2.540,80	255
	extensão	R$243.800,00	R$1.861,06	131
	ensino	----------		----------
2021	estágio	R$14.751,15	R$983,41	15
	pesquisa	R$360.379,66	R$2.157,96	167
	extensão	R$37.600,00	R$1.634,78	23
	ensino	----------		----------

2022*****				
2023	estágio	R$45.436,40	R$1.108,20	41
	pesquisa	R$1.609.482,43	R$2.449,74	657*
	extensão	R$289.822,57	R$2.300,17	126
	ensino	----------		----------

*Primeiro ano de divulgação em separado das modalidades de bolsas **Neste ano os dados foram divulgados de outra maneira ***Não foram encontradas informações precisas sobre este ano **** Pandemia COVID-19 ***** É difícil obter os valores somente através dos balancetes e não foram publicados no RG

TABELA 2 – Valores destinados ao pagamentos por serviços e para fornecedores da FUNJAB (2008 - 2023)

ano	**despesa**	**valor**
2008	despesa com pessoal	R$141.643,79
2009	despesa com pessoal	R$166.814,4
2010	fornecedores	R$91.549,39
	pessoal	R$399066,77
	serviços terceiros pj	R$104.3705,14
	serviços terceiros pf	R$1984119,87
2011	fornecedores	R$141037,37
	pessoal	R$568594,49
	serviços terceiros pj	R$1150967,66
	serviços terceiros pf	R$1802245,18
2012	fornecedores	R$135301,99
	pessoal	R$328511,3
	serviços terceiros pj	R$647331,08
	serviços terceiros pf	R$3434104,28
2013	fornecedores	R$114523,38
	pessoal	R$504760,87
	serviços terceiros pj	R$612145,72
	serviços terceiros pf	R$1621877,02
2014	fornecedores	R$137278,08
	pessoal	R$189940,73
	serviços terceiros pj	R$310563,58
	serviços terceiros pf/bolsistas	R$1365995,9
2015	fornecedores	R$70455,63
	pessoal	R$193617,28
	serviços terceiros pj	R$509942,73
	serviços terceiros pf/bolsistas	R$951057,87
2016	fornecedores	R$138319,82
	pessoal	R$279011,41
	serviços terceiros pj	R$469306,1
	serviços terceiros pf/bolsistas	R$1068579,6
2017	fornecedores	R$154635,9
	pessoal	R$315633,34
	serviços terceiros pj	R$584788,65
	serviços terceiros pf/bolsistas	R$1678755,79
2018*	pessoal	R$129587,53
	“Recursos humanos externos - pessoa física”	R$590500
	“Recursos humanos externos - pessoa jurídica”	R$32000
	“INSS sobre serviços prestados por terceiros”	R$118100
2019**	“Despesas com Pessoal”	R$63284,28
2020***	pessoal	R$50433,91
	serviços terceiros pj e fornecedores	R$807771,77
	serviços terceiros pf/bolsistas	R$1204733,37
2021	pessoal	R$63244

	serviços terceiros pj e fornecedores	R$969670,12
	serviços terceiros pf/bolsistas	R$530152,14
2022****	“despesas com pessoal”	R$ 83.808,24
2023	pessoal	R$90825,42
	serviços terceiros pj e fornecedores	R$7543952,86
	serviços terceiros pf/bolsistas	R$2244451,34

*A rubrica “fornecedores” sumiu e está diluída em uma série de outras a partir deste ano (ano do elevado reajuste de exercícios anteriores).
** Naquele ano o dado fornecido aparecia descrito de forma não específica apenas como “Despesas com Pessoal”.
*** Em 2020 ocorre algo similar ao ano anterior e adiciona-se a questão da Pandemia de COVID-19.
**** Em 2022 os valores aparecem novamente apenas sob a descrição genérica de “Despesas com Pessoal”, ainda que no balancete haja uma pormenorização em relação ao que é salário, décimo terceiro, adicional de férias etc, mas sem especificações sobre o que é PF, PJ ou Bolsas.

5.2 FUNDAÇÃO STEMMER PARA PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO (FEESC)

A segunda fundação mais antiga em atividade na UFSC é a FEESC[95]:

> Fundação Stemmer para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (FEESC), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, regida pelo disposto no Código Civil Brasileiro e na Lei nº 8.958/94, **foi instituída pela Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC)**, em 18 de maio de 1966. No decorrer de sua existência, a FEESC tornou-se um agente influente, respeitado e necessário para a geração e transferência de conhecimento, contribuindo de forma decisiva e indispensável para o desenvolvimento científico e tecnológico do País (https://www.feesc.org.br/site/?pg=sobre).

A criação dessa fundação está umbilicalmente ligada à criação do curso de Engenharia Elétrica na UFSC:

> O segundo curso a ser implantado na EEI foi o de Engenharia Elétrica. O caso se destaca por ter sido uma solicitação da recém-instalada Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC), em Florianópolis, que encontrava uma carência em profissionais desta área na região, tendo que buscá-los em Itajubá, Minas Gerais. Sendo assim, o diretor solicitou uma ajuda de custo da empresa para a instalação do Curso, e a Celesc com isso se comprometeu a pagar os salários dos professores por dois anos. Nesse contexto, tendo em vista “agilizar” todo um lento trâmite burocrático que era o caminho formal a seguir, foi criada a Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina (FEESC), em 1966, que abarcava recursos da Celesc e, posteriormente, da Eletrosul e da Eletrobras, viabilizando a criação da Engenharia Elétrica, no mesmo ano (Dalcastagne, 2010, p. 317).

[95] De objetivo inicial bem específico e diferente/distinto do comum, “a Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina - FEESC foi instituída pela CELESC para possibilitar a implantação do curso de Engenharia Elétrica da Escola de Engenharia Industrial, hoje Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), contratando professores e equipando laboratórios. (Folder Institucional FEESC Disponível em https://www.feesc.org.br/site/files/feesc/FOLDER2017/folder2017.pdf Acesso em 8 jun. 2024).

A FEESC é credenciada por ato conjunto dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia e Inovação como fundação de apoio à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – mas não só. Entre as principais atividades, são destacadas: “o gerenciamento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico”. E mais:

> Também está autorizada, desde novembro de 2012, a atuar como fundação de apoio ao Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). A partir de maio de 2017, passou a atuar como fundação de apoio da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Em março de 2020, a FEESC foi autorizada a atuar como fundação de apoio da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). E, além disso, em agosto de 2021 a FEESC foi autorizada a atuar como fundação de apoio da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM. Além disto, em 2023 a FEESC passou a apoiar o Instituto Federal Catarinense (IFC) e à **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares vinculada ao Hospital Universitário da UFSC (EBSERH-HU/UFSC)**, e em 2024, o Instituto Federal da Paraíba (IFPB) (Idem – destaque nosso).

Essa autodescrição segue com a afirmação do caráter inter esferas (pública e privada) da instituição:

> Na condição de fundação de apoio, a FEESC celebra contratos e convênios com outras entidades, tendo por objetivo, primordialmente, o desenvolvimento da inovação e da pesquisa científica e tecnológica, propiciando o estabelecimento de relações com o ambiente produtivo externo. Portanto, a FEESC trabalha para aproximar o conhecimento científico e tecnológico nas várias esferas da sociedade, visando contribuir para a melhoria da qualidade de vida de todos (https://www.feesc.org.br/site/?pg=sobre – 03/02/2023).

Trata-se de uma fundação de maior vulto e complexidade quando comparada à apresentada anteriormente e, por consequência, os relatórios de gestão que serão resumidos a seguir trazem muito mais dados e detalhamentos. Além disso, o fato dessa fundação apoiar, efetivamente, outras instituições, torna a prestação de contas mais complexa para ser compreendida, sendo que, em alguns casos, os números apresentados não estão nitidamente divididos entre as instituições.

Entre os serviços prestados e informados constam os habituais: “gestão de projetos”, “gestão de eventos” e “prospecção e articulação de oportunidades de projetos para as ICTs”. Constam igualmente: “Importação de bens e insumos para pesquisas com isenção de impostos (Lei 8.010/90)”, “serviços especializados na área de Tecnologia da Informação” e “Agência de Integração de Estágios” (FEESC, 2024).

Para dar conta de toda essa estrutura, a fundação criou gerências e assessorias submetidas à diretoria que, por sua vez, é submetida ao conselho. São elas as gerências

executiva, de projetos, de suprimentos, administrativa e financeira e de informática, além da assessoria jurídica, no que se nota a maior complexidade mencionada acima.

No que diz respeito ao total de projetos sob a administração da fundação, no ano de 2023, “foram assinados 166 projetos, iniciados 160 projetos e encerrados 134, de forma que estavam vigentes no ano, 481 projetos, uma média de 345 projetos vigentes por mês”. Chama atenção que, destes projetos, “42,91% dos recursos tiveram origem pública, 19,50% de empresas de economia mista (mesmo tratamento de recursos públicos) e 37,59% privados”. O montante total, sem especificação entre as diferentes instituições apoiadas, somou R$ 205.074.509,47, sendo que 23,94% desses valores foram captados junto a órgãos de fomento (Idem).

No mesmo relatório há a apresentação proporcional das instituições relativamente a esse somatório de verbas transitadas através da FEESC, sendo que a UFSC, sozinha, totaliza R$ 184.674.066,68, que representam 90,05% do total das receitas de projetos e acabam por indicar que, apesar da ampliação e variedade de instituições apoiadas, a UFSC segue em larga vantagem como principal fonte de recursos e trabalho dessa fundação.

Já os desembolsos realizados pela fundação somaram R$ 130.771.124,05, sendo que a soma de bolsas, mão de obra celetista e aquisição de bens de consumo e serviços representam 67,46% deste total. Assim como na FUNJAB, a maior despesa encontrada é relativa ao pagamento de bolsas. No caso da UFSC, em 2023, foram pagas 8.923 bolsas para 1.259 bolsistas estudantes (R$ 16.777.088,51) e 3.475 bolsas para 283 bolsistas servidores (R$ 11.973.818,33).

Ao passarmos das análises da FUNJAB diretamente para as da FEESC, chega a parecer que mudamos de universidade, mas na realidade, apenas mudamos de patamar. Enquanto a primeira é uma pequena fundação que funciona em uma sala modesta do CCJ, a FEESC é responsável pela movimentação de centenas de milhões de reais, detentora de um patrimônio imobiliário também milionário e tem muitos tentáculos espalhados pelo campus universitário da Trindade, em Florianópolis, e fora dele.

Um destaque positivo inicial é dado para a padronização dos documentos analisados, que foram pouco ou nada alterados ao longo dos anos, permitindo uma melhor visualização em continuidade. Apesar dessa padronização, não é possível depreender uma série de dados importantes que a FUNJAB fornecia, ainda que nem sempre de forma clara. O principal deles é relativo às bolsas pagas por essa fundação, que foram mencionadas pela primeira vez apenas

nos indicadores de 2018 sem que houvesse, ao menos, algum tipo de divisão por categorias, o que só veio a ocorrer no ano seguinte e, ainda assim, de forma bem pouco nítida.

Uma questão que, no caso específico da FEESC, não poderia deixar de ser ressaltada, diz respeito às querelas jurídicas nas quais está/esteve envolvida esta fundação. Em todas as Notas Explicativas (NE) há menções a contingências dessa ordem e que avolumam grandes montantes de recursos que ficam reservados e/ou vão sendo perdidos ao longo do tempo. Há questões de toda ordem: ações cíveis, tributárias, trabalhistas e autos de infração, aspectos que serão melhor detalhados adiante.

Foram analisados documentos publicados no site da entidade, como forma de prestação de contas e transparência públicas, entre os anos de 2014 e 2023. Os documentos mencionados e que serão citados ao longo deste item estão nomeados da seguinte forma:

- Balanço Patrimonial;
- Demonstrações dos Fluxos de Caixa;
- Notas Explicativas às demonstrações contábeis;
- Relatório dos Auditores Independentes sobre as demonstrações contábeis e[96];
- Relatório Anual de Gestão.[97]

5.2.1 O que revelam os documentos?

De início, podemos constatar que a grandiosidade da FEESC não é auto proclamatória, pois, de acordo com as suas próprias palavras, ratificadas pelos demonstrativos contábeis, estamos diante de uma grande FA. Na UFSC, a outra fundação que tem capacidade concorrencial em termos gerais e que ganha da FEESC em direcionamento de verbas da própria universidade é a FAPEU, da qual falaremos no próximo item.

Diferentemente das demais fundações, a FEESC – ao menos no período analisado em tela – procurou uma padronização documental que vai facilitar a nossa exposição, sendo, talvez, a única exceção, o Relatório Anual de Gestão (RG), que oferece, na grande maioria dos anos

[96] Os primeiros quatro tipos de documentos mencionados encontram-se publicados no endereço eletrônico da FEESC em arquivos compilados e as numerações de páginas que usamos seguem a numeração destes arquivos e não de cada documento individualmente para facilitar a pesquisa da fonte.

[97] No site da fundação estão publicadas também atas de aprovação das contas por parte do MP-SC a partir do ano de 2008, ou seja, pouco após o fim da intervenção deste órgão na entidade. Curioso notar, no entanto, que, apesar de darem conta das prestações desde 2008, estão datados e assinados a partir de 2013 e mantém-se esse "delay" em torno de 4-5 anos ao longo da série histórica publicada. Todas as contas do período foram aprovadas com ressalvas ou recomendações. A única exceção refere-se ao ano de 2017, quando teve aprovação sem ressalvas.

analisados, pouca informação complementar ou suplementar àquelas oferecidas nos documentos que serão majoritariamente citados, com especial atenção às Notas Explicativas (NE).

Nas NE do primeiro ano analisado (FEESC, 2014), um elemento surge e se repete ao longo de todos os anos analisados, que diz respeito a um investimento da fundação no falido Banco Santos S.A. e que começa girando ao redor dos R$900.000,00 até aparecer pela última vez nos documentos de 2022:

> A Fundação possui aplicação financeira no Banco Santos S.A, no montante de R$ 693.357 em 2022 (R$ 792.404 em 2021), registrada no Ativo Realizável a Longo Prazo no Ativo Não Circulante, que possui provisão de perda total constituída em virtude da liquidação judicial da instituição financeira, decretada em 20 de setembro de 2005 (FEESC, 2022, p. 11)[98].

Se o valor pode até passar despercebido nos montantes de milhões que a fundação movimenta, em termos financeiros, não é trivial – em termos políticos e até mesmo administrativos - que uma fundação pública vinculada a uma instituição pública da qual recebe a maior parte das verbas com as quais trabalha movimente-as em uma instituição que se comprovou inviável. Com o passar dos anos, a FEESC buscou uma mudança na "linha de investimentos" (idem):

> As aplicações financeiras são compostas principalmente por contas de fundos de investimento, contas poupança e por Certificados de Depósitos Bancários com rendimentos prefixados e pós-fixados. Os recursos estão aplicados em instituições financeiras de primeira linha como forma de diminuir os riscos. Correspondem a aplicações em títulos de renda pré e pós-fixados lastreados no Certificado de Depósito Interbancário – CDI, acrescidos dos rendimentos auferidos até a data do balanço.

Sobre essa questão da origem da maior parte dos valores, mencionada acima, a NE (FEESC, 2014, p. 5) já trazia um número que, com pouquíssima variação, representa a maior financiadora da FEESC: a UFSC. Naquele ano, em "Faturas a receber" que "representam os valores a receber decorrentes do gerenciamento de projetos de pesquisas, extensão, ensino, desenvolvimento institucional, cursos e eventos e projetos próprios", o valor total era de R$ 6.130.485[99], ao passo que o valor a ser fornecido pela UFSC era de R$ 4.007.565, praticamente dois terços do total.

---

[98] Apesar da linguagem técnica pouco esclarecedora, o que se indicava era a perda total do montante e como ela se inscrevia dentre as diferentes rubricas das demonstrações contábeis.

[99] A FEESC não trabalha com casas depois das vírgulas nas suas demonstrações contábeis, excluindo os centavos das contas.

Outro ponto que aparece nessas primeiras notas, mas que se repete em todas as demais, refere-se ao item “despesas pagas antecipadamente”, explicado da seguinte forma:

> O montante de R$210.524 em 2014 (R$ 236.840 em 2013) contempla o saldo da conta de Aluguéis Pagos Antecipadamente, conforme contrato de cessão de uso em 20 anos, dos quais já se passaram 11 anos, onde a FEESC concluiu a obra da Livraria do Centro de Eventos da UFSC e mensalmente é apropriado como despesa o custo da obra, mediante rateio do período de cessão de uso (FEESC, 2014, p. 7-8).

No item imediatamente seguinte, essa lógica empresarial de investimentos segue, mas começa a ganhar contornos que se distanciam da política meramente institucional, chegando a atingir, inclusive, os movimentos de diferentes segmentos organizados da universidade, no caso específico, os estudantes. Após elencar “Benfeitorias em bens de terceiros”, mencionar novamente o caso do Centro de Eventos e a construção de sua própria sede no campus universitário, portanto, em terreno cedido pela UFSC e que, até 2030, deverá ser incorporada ao patrimônio da UFSC, as notas ainda mencionam:

> Benfeitorias em bens de terceiros - Centro de Convivência do Centro Tecnológico - CTC
> Abrange os **gastos efetuados para a edificação do prédio dos Diretórios Acadêmicos do CETEC/CTC**, localizado no Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina, com prazo de 12 anos de concessão, previsto para encerrar em 01 de abril de 2020. Como contrapartida pela construção do edifício, a Fundação possui a concessão de uso remunerado de uma área de 280,21m² deste prédio, onde atualmente está em operação um restaurante. Os gastos são amortizados conforme o prazo de concessão de uso (Idem, p. 9 – destaque nosso).

Além desses investimentos “sociais” que a FEESC efetivava junto à UFSC e ao movimento estudantil da UFSC; dos desdobramentos já mencionados antes em questões do Sindicato dos Professores da UFSC, e dos investimentos em instituições financeiras, as notas explicativas de todos os anos analisados revelam uma fundação que também é uma investidora imobiliária. De início, havia somente um terreno no bairro da Ressacada, desapropriado em 2018 para a construção da rodovia estadual que leva ao novo aeroporto, além de mais um terreno e uma casa no Condomínio Parktec Alfa que, assim como as benfeitorias, constam do item “imobilizado” nas NE. Conforme veremos mais adiante, esse capital imobilizado que a FEESC investe, foi transformado em outros bens imóveis de maior valor através de permuta em anos subsequentes.

Apesar de nunca terem sido um ponto potencial desta fundação e de, àquela época (2014-2015), todas as fundações ainda estarem se adequando às exigências de enquadramento de projetos de Desenvolvimento Institucional (DI), os valores destinados a elas eram muito menores que todos os demais, com exceção dos projetos de ensino.

Ainda no item dos “projetos”, há um diferencial desta fundação que são os “Projetos Próprios”, os quais são “desenvolvidos, apoiados e gerenciados exclusivamente pela Fundação, inclusive com coordenadores designados por ela, sem interveniência das instituições apoiadas pela FEESC” e, apesar de serem pequenos diante do montante geral, representam valores significativos em termos de verba para pesquisas num país como o Brasil.

Há mais um ponto em comum com os diversos anos de contas prestadas, que trata da questão das “provisões trabalhistas e tributárias”, e outro que trata das “contingências passivas”. No primeiro caso, trata-se do gasto efetivado para corrigir erros cometidos nos processos de gestão e prestação de contas dos diferentes projetos, como devolução para financiadores, multas, encargos não contabilizados inicialmente etc., apresentando poucas variações ao longo do tempo analisado.

Já a segunda questão relaciona-se aos processos judiciais ou administrativos nos quais a FEESC é ré e, após uma revisão “pela área jurídica”, procede a uma classificação de perdas: prováveis, possíveis e remotas. A partir daí são reservados valores que poderão ser utilizados para arcar com essas perdas. No primeiro documento, são 15 e esse número vai diminuindo com o passar dos anos.

O último item desta primeira NE (FEESC, 2014, p. 19) trata dos “serviços voluntários”, apresentado com a seguinte descrição:

> A resolução CFC n° 1.409, de 21 de setembro de 2012 que aprova a NBC ITG 2002 - Entidades Sem Finalidade de Lucros, determina que os trabalhos voluntários devem ser reconhecidos pelo valor justo da prestação de serviço como se tivesse ocorrido o desembolso financeiro. A administração, baseada na opinião de seus assessores jurídicos, entende que o exercício de mandato como de dirigente não se caracteriza como trabalho voluntário, razão pela qual não se aplica a disposição que trata a NBC ITG 2002 sobre este assunto. Além disso, o valor a ser estimado seria irrelevante perante a movimentação da Fundação e o custo beneficio para tal estimação não seria viável à Fundação.

Esse ponto merece uma atenção suplementar por algumas razões. Primeiramente, por que o tom assumido pelas notas explicativas da FEESC soa quase como uma ameaça que se encerra com uma autocomplacência. Em outros termos, as palavras escolhidas dão a entender que eles gostariam muito de remunerar as pessoas listadas nas notas explicativas de 2015 em diante. A pergunta que fica a partir da leitura desses trechos é: por que, então, não remuneram?

Em segundo lugar, mas não menos relevante: se os serviços prestados realmente têm o valor declarado e estes não são recebidos, qual tipo de vantagem, além da financeira, é dada visando garantir que as pessoas continuem ocupando cargos em conselhos e diretorias?

Na documentação do ano que segue (FEESC, 2015, p. 7) há apenas um item diferente que chama atenção pela autoexaltação acerca da responsabilidade com a ciência. No item "adiantamento a projetos" está escrito:

> Este grupo demonstra o quando (sic) a fundação já incorreu com dispêndio destes valores do seu caixa, desde sua constituição. A variação entre os períodos demonstrados é decorrente da contabilização do reconhecimento da perda no ano de 2014. Sendo R$ 1.746.064 em 2015 (R$ 1.579.078 em 2014).

Além desse ponto curioso, são relevantes outros dois aspectos a serem observados. O primeiro diz respeito a um aumento nas despesas com pessoal no mesmo ano em que houve uma baixa nas entradas dos projetos. Essa discrepância teria "como principal motivo o aumento dos controles internos demandados pelas novas exigências aplicadas pelos financiadores no decorrer do ano, bem como pelo volume de projetos gerenciados pela fundação" (FEESC, 2015, p. 20).

O outro relaciona-se com a questão da mudança nas declarações sobre os "serviços voluntários". A primeira alteração na forma dessa divulgação ocorre neste ano de 2015, quando, pela primeira vez, é divulgada uma tabela com nomes, horas de trabalho doadas à fundação no ano e o valor total que poderia ser pago às pessoas que trabalharam. O texto que explica a operação matemática e a tabela ainda não ganha o tom ameaçador que nos anos seguintes viria a ter, embora ali tenha começado uma mudança significativa.

A partir de 2016, o texto apresentado anualmente ganha nova forma, que se aperfeiçoa com o passar dos relatórios até chegar assim em NE (FEESC, 2023, p. 31):

> A resolução do Conselho Federal de Contabilidade - CFC nº 1.409, de 21 de setembro de 2012 que aprova a NBC ITG 2002(R1) - Entidades Sem Finalidade de Lucros, determina que o "trabalho voluntário, inclusive de membros integrantes dos órgãos da administração, no exercício de suas funções, deve ser reconhecido pelo valor justo da prestação do serviço como se tivesse ocorrido o desembolso financeiro". Na Demonstração do Resultado do Período, devem ser destacadas as informações de gratuidade concedidas e serviços voluntários obtidos, e divulgadas em notas explicativas por tipo de atividade.
> A administração, baseada na Resolução nº 1.409/2012 do CFC, resolve aplicar tal determinação, tomando como base, para computar o valor total das horas dedicadas voluntariamente pelos diretores e conselheiros, o valor da hora do maior salário da FEESC, multiplicado pela quantidade de horas de acordo com as atividades exercidas no ano. Vale destacar que tais diretores e conselheiros não recebem qualquer tipo de remuneração, apesar do disposto no art. 20-A da Lei 12.772/12.

Esse é um ponto que já foi mencionado e, inevitavelmente, deverá retornar, não somente neste, mas também no próximo capítulo desta tese, uma vez que diz respeito, frontal e centralmente, a questões relacionadas à autonomia universitária e à forma como ela é afetada pela existência dessas entidades que, de alguma forma, influenciam no posicionamento de alguns agentes no campo universitário em geral e da UFSC em específico.

Em 2017, nas demonstrações contábeis, apareceu pela primeira vez a figura das "atividades de educação", cujos valores eram coincidentes com os valores declarados como "com restrição", envolvendo mais de 80% do total dos recursos. Na NE (FEESC, 2017, p. 18) a nota 30 explica o significado da "receita com restrição" e o porquê dessa rubrica:

> Para se adequar as normas contábeis expostas na ITG (R1) 2002 e no Manual de Procedimentos para o Terceiro Setor, a partir de 2017, optou-se por contabilizar no resultado do exercício as receitas dos projetos gerenciados pela FEESC. Portanto, recursos com restrição são aqueles recebidos por meio de convênios, contratos, acordos e demais parcerias a serem executados por conta e ordem de terceiros, sujeitos a prestação de contas. O montante apurado de R$ 61.421.119, em 2017, se refere às receitas dos projetos com restrição, sendo a sua contrapartida em custos na execução dos projetos com restrição (despesa), gerando efeito nulo no resultado da Fundação.

Mais adiante, na nota 33 (FEESC, 2017, p. 33), sobre "custos na execução do projeto", surge uma nova explicação que também viria para ficar em todos os anos subsequentes. O documento passa a diferenciar o que são "Projetos com restrição" e "Projetos Vinculados" e, com o passar do tempo, as expressões usadas se alteram para "Receita com restrição" e "Receitas de Projetos Vinculados", mas a explicação é basicamente a mesma. Transcreveremos a mais recente.

Os primeiros (com restrição) (FEESC, 2023, p. 29),

> são aqueles recebidos por meio de convênios, contratos, acordos e demais parcerias a serem executados por conta e ordem de terceiros, sujeitos a prestação de contas. O montante apurado de R$ 7.835.295 em 2023 (R$ 10.913.657 em 2022), se refere às receitas dos projetos com restrição, sendo a sua contrapartida em custos na execução dos projetos com restrição (despesa), gerando efeito nulo no resultado da Fundação.

Já os vinculados seriam

> aqueles recebidos, através de contrato ou acordo, e que não estão sujeitos a prestação de contas. Em 2023 foi contabilizado o valor de R$ 122.457.495 (R$ 89.724.373 em 2022) em relação às receitas dos projetos vinculados, sendo que sua contrapartida foi lançada em custos na execução dos projetos vinculados (despesa) gerando efeito nulo no resultado da Fundação (idem).

Outra aparente restrição de acesso aos valores em orçamento, que parece ter se iniciado em 2017, refere-se às "disponibilidades" que, na verdade, são os valores que as pessoas que

trabalham na fundação têm disponíveis para pagar as despesas correntes do dia a dia (em espécie). Esse valor caiu (muito) dos R$ 769.042 em 2016 para R$ 98.190 em 2017.

Ainda em 2017 surge o Programa Especial de Regularização Tributária (PERT) o qual faz zerar uma parte das provisões trabalhistas e tributárias e diminuir consideravelmente aquelas que ainda foram feitas[100]. Esse programa está mencionado em todas as prestações de contas desde então e assim deverá permanecer por mais alguns anos, pois, como podemos ver:

> O Programa Especial de Regularização Tributária (PERT), instituído pela Lei nº 13.496/17,
> permite liquidar débitos de natureza tributária e não tributária com facilidades de parcelar a
> dívida e obter descontos sobre multa e juros. Em 2017, analisando a jurisprudência do CARF (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais) e os benefícios concedidos pelo PERT, a FEESC decidiu aderir ao programa de parcelamento para os processos nº 37001159-7 e nº37001161-9. Assim, o valor total parcelado dos dois processos somavam R$ 3.652.140, no qual R$ 1.121.305 se refere ao valor do débito principal e o restante de R$ 2.530.835 a multa e juros (FEESC, 2021, p.22).
>
> Com a adesão ao PERT a FEESC obteve desconto, referente a multas e juros, no valor de R$ 1.763.648 restando a ser parcelado R$ 1.888.491. Em 2017, pagou-se cinco parcelas da dívida, totalizando o montante de R$ 182.607. A partir de janeiro/2018, os débitos remanescentes serão pagos em 145 parcelas mensais de R$ 11.764, adicionando a atualização da SELIC, conforme estabelecido na Lei n° 13.496/17 (FEESC, 2017, p. 15).

Este último parágrafo é modificado anualmente, ajustando-se os valores que foram pagos ao longo daquele exercício fiscal e o montante ainda devido para os próximos anos.

O ano de 2018 fez surgir pouca coisa diferente nos documentos apresentados pela FEESC, com exceção feita a duas questões que aparentam relevância: a) é o único ano em que a UFSC não é a principal fonte de receitas para a FEESC quando comparadas às receitas obtidas junto a outras fontes somadas[101]; b) foi o primeiro ano de publicação de um documento gráfico/visual com os indicadores do ano relacionados aos projetos, suprimentos e recursos humanos e foi a primeira vez que a questão das bolsas apareceu nos documentos lincados como "contábeis", uma vez que, até então, só eram mencionadas nos Relatórios Anuais de Gestão.

Nas prestações de contas de 2019 surge, mais uma vez, a figura da fundação investidora imobiliária e agora, movimentando valores de grande monta. Na tabela de capital imobilizado surgem quatro salas comerciais e seis vagas de garagem que, somadas equivalem a mais de quatro milhões de reais. O mais curioso é que a NE (FEESC, 2019, p. 18) menciona que "foi

---

[100] Os valores de 2017 representam pouco mais de 10% dos valores gastos no ano anterior.

[101] Isoladamente a UFSC seguiu como a maior fonte, apesar da queda expressiva de um ano para o outro, uma vez que eram R$ 2.237.832 em 2017 e caiu para R$ 434.140 em 2018.

firmado permuta com a empresa Alfama Engenharia Ltda", fazendo referência aos detalhes relativos aos bens imóveis adquiridos, embora não mencione a contrapartida que deu nessa negociação, o que só aparece no Relatório Anual de Gestão (FEESC, 2018, p. 17):

> Em 2018 foi dada sequência à tramitação junto ao Ministério Público na permuta do terreno e casa da FEESC, no Parque Tecnológico Alfa, por um imóvel equivalente a 556,83m², com 72,00m² de garagem, no prédio da ALFAMA, também situado no Parque Tecnológico Alfa. A autorização do Ministério Público ocorreu em fevereiro de 2019.

Com o passar dos anos analisados, alguns financiadores vêm e vão da lista das "faturas a receber". Em 2019/2020, contudo, aparece pela primeira vez, pelo menos nesse escopo temporal analisado, verba injetada em uma fundação por outra fundação. No caso específico, é a Fundação CERTI, colocando quase R$120.000 na FEESC nestes dois anos. Nos anos seguintes outras fundações também aparecem nesse rol.

Outra dúvida que surge da recorrência de aparições nos documentos dos anos analisados diz respeito à morosidade no julgamento/andamento de alguns processos que tratam de temas ocorridos ainda na primeira década dos anos 2000 e outros que seguem parados desde 2012. Essa lentidão é o normal da justiça brasileira ou poderia haver aí algum tipo de articulação político-institucional para que esses processos permaneçam parados até que um arranjo se torne viável?

Dado o intervalo de tempo dessa análise, é inevitável a emergência de questões relativas à pandemia de COVID-19 que se instalou em 2020, prolongando-se até 2022, deixando rastros e sequelas que ainda perduram. No caso dos documentos da FEESC, de 2020, chama a atenção um trecho que trata das formas de "inibição de resultados negativos" por parte da fundação:

> Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou pandemia do novo Coronavírus, através do diretor geral Tedros Adhanom. A economia mundial foi afetada e muitas empresas que faziam investimentos em pesquisa e projetos de extensão começaram a selecionar projetos prioritários. Alguns projetos tiveram bloqueio dos recursos, outros foram cancelados ou reduzidos. Consequentemente a Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina **tomaram diversas ações (sic?) para inibir os resultados negativos advindos do Covid-19**. Algumas dessas ações foram relacionadas à **demissão de colaboradores, redução de 50% carga de trabalho dos colaboradores**, renegociação com prestadores de serviço e eliminação de despesas consideradas como não essenciais. O resultado em 2020 foi encerrado com superavit de R$ 147.398 (…) (FEESC, 2020, p. 18. Destaque nosso).

Enquanto a UFSC e tantos outros órgãos públicos e mesmo outras FA na UFSC se preocuparam em preservar vidas, a FEESC preocupou-se em salvar seus balancetes, demonstrando o caráter empresarial da entidade, em franca oposição ao que sua "apoiada" fazia.

Para que pudesse diminuir as despesas com pessoal em 18,09%, foram demitidos 10 empregados e todos os que permaneceram tiveram suas cargas horárias cortadas pela metade entre agosto e novembro de 2020.

Mencionamos anteriormente que em todas as atas de aprovação das contas desta fundação pelo MP-SC constavam ressalvas ou recomendações, à exceção de um ano. Por sua vez, no caso dos relatórios de auditores independentes ocorre o exato contrário e é apenas no ano de 2020 que ocorre algum tipo de ressalva. O interessante é que o motivo nos parece um pouco banal, comparado a tantas outras possibilidades de ressalvas, como as encontradas pelo MP, por exemplo: a não disponibilização "pelos auditores antecessores" da documentação do ano anterior, o que, segundo o relatório, acabava "impossibilitando a confirmação dos saldos iniciais de 1° de janeiro de 2020, requerida pela NBC TA 510 (R1)" (FEESC, 2020, p. 31).

Do ponto de vista dos departamentos assistidos pelas verbas captadas pela FEESC, não há, nos documentos contábeis, qualquer menção, o que decorre da desobrigação legal nesse sentido. Há, porém, nos *Relatórios Anuais de Gestão* a partir do ano de 2017, um *ranking* de "Captação por Departamento" que congrega informações muito importantes para uma das perguntas inicialmente formuladas nesta pesquisa e que trata exatamente da hipótese de haver uma diferença de tratamento significativa entre os variados Centros/Cursos/Departamentos da UFSC.

Como podemos ver nas tabelas reproduzidas a seguir, tudo indica que essa hipótese de que há uma distribuição bastante díspar se confirma no caso da FEESC. Vamos usar como exemplos os dados divulgados e relativos aos anos de 2017 e 2023, mas ano a ano a mesma tendência pode ser observada nos *Relatórios de Gestão* da entidade[102]:

[102] Como não são tabelas produzidas pelo autor, a diferente denominação utilizada pela FEESC em seus Relatórios de Gestão (Tabela 10 e Quadro 10) foi mantida nas Figuras 3 e 4, ainda que esteja nítido que ambas são tabelas.

Figura 3 – Captação de verba por Departamento (FEESC 2017)

Instituição Apoiada	Centro	Nome do Departamento	Sigla Departamento	Valor Contratado (R$)
UFSC	CTC	Engenharia Mecânica	EMC	14.921.566,45
UFSC	Joinville	Engenharia da Mobilidade	EMB	7.816.096,43
UFSC	CTC	Informática e Estatística	INE	6.615.313,10
FEESC*			Outros	5.606.917,02
UFSC	CED	Metodologia de Ensino	MEN	4.327.628,60
UFSC	CTC	Engenharia Elétrica	EEL	1.627.094,85
UFSC	CED	Estudo e Especialização em Educação	EED	911.777,80
UFSC	SETIC	Superintendência de Governança Eletrônica e Tecnologia da Informação e Comunicação	SETIC	636.621,57
UFSC	CTC	Engenharia Sanitária e Ambiental	ENS	558.347,28
UFSC	CCE	Expressão Gráfica	EGR	410.650,00
UFSC	CSE	Ciências Contábeis	CCN	331.326,00
UFSC	CTC	Engenharia de Produção	EPS	308.257,83
UFSC	CCS	Enfermagem	NFR	235.488,01
UFSC	CCS	Odontologia	ODT	232.500,01
UFSC	CCB	Microbiologia e Parasitologia	MIP	192.000,00
UFSC	CTC	Engenharia Química e de Alimentos	EQA	181.645,51
IFSC	FLN	Saúde e Serviço	DASS	152.466,01
UFSC	CTC	Automação e Sistemas	DAS	147.291,42
UFSC	PROEX	Núcleo de Estudos da 3ª Idade	PROEX	105.353,97
UFSC	CCB	Bioquímica	BQA	95.826,45
UFSC	Araranguá	Computação	DEC	80.096,48
UFSC	CSE	Ciências Econômicas e Relalções Internacionais	CNM	79.200,00
UFSC	CTC	Engenharia do Conhecimento	EGC	64.005,50
UFSC	Araranguá	Energia e Sustentabilidade	EES	59.264,01
UFSC	CCA	Ciencia e Tecnologia de Alimentos	DCTA	56.801,93
UFSC	CCS	Saúde Pública	SPB	40.500,00
IFSC	SJ	Engenharia de Telecomunicações	TELE	38.616,60
UFSC	Blumenau	Licenciaturas	DLI	22.502,00
UFSC	CTC	Engenharia Civil	ECV	15.160,00
UFSC	Araranguá	Coordenadoria Especial de Física, Química e Matemática	FQM	1.290,03
Total				45.871.604,86

FEESC* - Projetos próprios da FEESC sem vínculo com as instituições apoiadas.

Fonte: Relatório de Gestão FEESC 2017

Figura 4 – Captação de verba por Departamento (FEESC 2023)

Nº	ICT	Centro	Depto	Total
1	UFSC	CTC	Departamento de Engenharia Mecânica	74.085.416,47
2	UFSC	CCS	Departamento de Análises Clínicas	24.186.597,00
3	UFSC	CTC	Departamento de Engenharia Química e Engenharia de Alimentos	16.556.477,32
4	UFSC	CTC	Departamento de Engenharia Elétrica e Eletrônica	14.889.381,89
5	UFSC	CTJ	Departamento de Engenharias da Mobilidade	12.919.063,03
6	UFSC	CTC	Departamento de Engenharia Civil	10.844.178,26
7	UFSC	CTC	Departamento de Informática e Estatística	4.581.226,33
8	UFSC	CCB	Departamento de Bioquímica	4.151.242,41
9	UFSC	CED	Departamento de Ciência da Informação	3.600.000,01
10	UFSC	CTC	Departamento de Engenharia do Conhecimento	3.358.206,54
1	IFSC	FLN	Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós Graduação e Inovação	4.593.365,97
2	IFSC	FLN	Departamento Acadêmico de Eletrônica	1.778.583,94
3	IFSC	FLN	Departamento Acadêmico de Metal Mecânica	1.238.157,90
4	IFSC	SJ	Departamento de Telecomunicações	1.033.893,38
5	IFSC	ITJ	Centro de Referência em Navegação e Pesca Marítima (CNPMar)	459.568,80
6	IFSC	FLN	Departamento Acadêmico de Construção Civil	249.170,00
7	IFSC	FLN	Pró-Reitoria de Ensino	93.744,99
8	IFSC	FLN	Departamento Acadêmico de Saúde e Serviço	25.848,63
9	IFSC	CAÇADOR	Departamento de Engenharia de Materiais	767,00
1	SENAI	JOINVILLE	Senai - Unidade EMBRAPII de Manufatura a Laser	8.404.147,62
1	IFC	PROPI	Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação	771.200,00
2	IFC	REITORIA	Departamento de Pedagogia	98.880,00
1	UNILA	UJU	Departamento de Medicina	121.928,46
2	UNILA	PTI	Instituto Latino-Americano de Ciências da Vida e da Natureza	38.760,00
1	UCS	CENTRO	Departamento UCS	150.443,00
1	CPRM	CPRM-DGM	Departamento de Geologia	35.264,87

Se essas/esses tabelas/quadros confirmam, de alguma forma, uma desigualdade média entre diferentes departamentos/áreas da UFSC por restrição, de outro lado, houve um incremento nesta tabela no quesito instituições apoiadas. Conforme mencionado no capítulo anterior e exemplificado no referido quadro de 2023, a FEESC, atualmente, não atua somente como Fundação de Apoio à UFSC, mas também junto aos dois Institutos Federais do Estado de SC, além de UCS, UNILA e CPRM, sendo que, em 2023 – na realidade já desde alguns anos antes –, o IFSC pode ser considerado uma instituição de alguma relevância nos orçamentos da fundação.

Outro ponto importante a ser mencionado sobre a FEESC refere-se à instituição do *Programa de Integridade*, que ocorreu a partir de 2019, mas que tinha sua definição contida em um Decreto de 2015 (8.410):

> Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.
> Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

Na prática, significou que a fundação passou a desembolsar uma quantia de seu orçamento para organizar formas de controle interno. Com o passar dos anos, houve alteração na legislação e o Decreto supramencionado foi revogado pelo Decreto nº 11.129, de 2022, o que não fez diminuir a relevância de tal programa. Ao contrário, pelo que podemos observar no RG (2023), o que era um programa passou a ser estruturado através de “ÓRGÃOS DE INTEGRIDADE E ÉTICA” (FEESC, 2023, p. 14) permanentes e inseridos na estrutura fundacional.

5.2.2 Breves considerações semifinais

Examinar os dados de uma fundação do tamanho da FEESC nos permite enxergar o entrelaçamento que essas entidades foram construindo no passar dos anos com as instituições "apoiadas".

É possível dizer que, desde a criação da UFSC, a FEESC é elemento proeminente. Desde os dias que serviu como ponta de lança de um curso (Engenharia Elétrica) que não estava previsto nos planos iniciais da universidade[103] que se instalava. Com o passar dos anos, seus tentáculos aumentaram e ela atua no gerenciamento de pequenos projetos com poucos valores e alguns bolsistas envolvidos, em obras executadas pela própria universidade, como é o caso do Centro de Convenções, e procura, de certa forma, influenciar até mesmo os movimentos organizados da Instituição e representativos das diferentes categorias da comunidade universitária. Podemos considerá-la quase omnipresente na UFSC.

Outra afirmação que pode ser feita é a de que esta é a FA, na UFSC, que mais trabalha com capital privado e que tem entre seus clientes grandes empresas da indústria nacional, ainda que, como já afirmado anteriormente, os projetos providos por verbas públicas sempre tenham sido amplamente majoritários ao longo dos anos analisados, sendo a própria UFSC a maior dessas "clientes"/fornecedoras[104] em muitos anos.

Parte da relevância da FEESC está intrinsecamente ligada a uma pessoa que hoje nomeia a própria FEESC: Caspar Erich Stemmer (1930-2012). Ele foi, por um número razoável de anos, o primeiro presidente da FEESC, ao mesmo tempo em que foi diretor da antiga EEI (Escola de Engenharia Industrial) atual CTC, e a ele é creditada uma série de inovações no campo administrativo, das relações institucionais e interinstitucionais (Blass, 2015).

O ex-reitor da UFSC, que também foi diretor do CTC (EEI) e presidente da FEESC, pode ser encarado outrossim como o primeiro exemplo relevante da fundamentalidade das

[103] Em Blass (2015, p. 55-7) fica nítida a interferência causada pela CELESC e prontamente aceita/acatada por Stemmer nos planos da UFSC. Por mais méritos que possa haver na criação de um novo – e relevante – curso, a interferência de uma fundação na autonomia da universidade parece-nos plenamente caracterizada.

[104] A UFSC figura duplamente nas condições de cliente contratante do serviço de administração de projetos, ao mesmo tempo em que fornece grande parte da mão de obra, equipamentos, espaços e outros elementos imprescindíveis para sua realização.

relações que são o objeto central desta tese e, igualmente, na questão do trânsito entre a gestão das FA's e da UFSC. Ele acreditava tanto na relevância dessas entidades que, enquanto foi reitor da UFSC, tratou de fundar a primeira FA do gênero proposta/criada pela própria universidade e sobre a qual trataremos no próximo item: a FAPEU.

5.3 FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA E EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA (FAPEU)

Em ordem cronológica de criação, a terceira fundação ligada à UFSC é a FAPEU. Esta fundação

> teve a sua criação aprovada pelo Conselho Universitário da Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, em novembro de 1976, para atender as necessidades crescentes de captação de recursos financeiros e apoiar o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão na Universidade (https://fapeu.com.br/sobre_a_fapeu).

A FAPEU foi legalmente instituída pela UFSC como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, nos termos da escritura pública lavrada em 28 de setembro de 1977, no 1º Tabelionato de Notas da Comarca de Florianópolis, e registrada em 6/7/1999, sob o número de ordem 005429, no Livro A 30, à folha 26, no Cartório de Registro de Títulos, Documentos, Pessoas Jurídicas e Outros Papéis da Comarca de Florianópolis, com sede e foro na cidade de Florianópolis, Santa Catarina, com prazo de duração indeterminado. Seu estatuto foi publicado no Diário Oficial de Santa Catarin,a em 11 de novembro de 1977, sob a direção do Professor Colombo Machado Salles, presidente da Diretoria Provisória da Fundação. Reconhecida de utilidade pública municipal (Lei nº 1618, de 28/11/1978) e estadual (Lei nº 5.513, de 28 de fevereiro de 1979), e registrada e credenciada no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia como fundação de apoio da UFSC pela portaria conjunta nº 31 MEC/MCT, de 13 de março de 2012, nos termos da Lei Federal nº 8.958/94, regulamentada pelo Decreto nº 7423/2010" (http://www.fapeu.org.br/index2.php?id_conteudo=1 – 03/02/2023).

Fora da UFSC:

> Atua, também, como Fundação de Apoio à Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, ao Instituto Federal Catarinense – IFC, à Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA, ao Hospital Universitário da Universidade Federal de Juiz de Fora (HU-

> UFJF/EBSERH), ao Hospital Universitário da Universidade Federal de Santa Catarina (HU-UFSC/EBSERH), bem como, à Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, à Universidade Estadual de Maringá - UEM e à Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP, podendo atuar em parceria com outras instituições de ensino superior e institutos de pesquisa de Santa Catarina e de outros estados (Idem).

Assim como todas as demais fundações de apoio às IES e outros órgãos/empresas públicas, ela também se propõe, centralmente, a gerenciar

> projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação universitária, à gestão de recursos financeiros e administrativos, à prestação de serviços técnicos especializados, à organização de eventos acadêmicos e científicos, à promoção da inovação e do empreendedorismo (Idem).

Além do básico, afirma possuir "um portfólio completo em soluções integradas para gerenciar os projetos, atendendo as necessidades dos pesquisadores, facilitando o desenvolvimento dos trabalhos", além de adotar um sistema de custos que permite uma "remuneração clara e justa dos serviços prestados" (Idem).

Única das quatro FA's na UFSC criada por iniciativa própria da universidade e por iniciativa de um Reitor - Caspar Erich Stemmer - que empresta seu nome à FEESC, a FAPEU foi, por muitos anos, a porta de entrada e saída de recursos para gestão de um ativo sempre difícil de ser administrado pelas diferentes UF's no Brasil: o Hospital Universitário da UFSC.

Em suas origens, no entanto, outras razões estavam presentes. Conforme Blass (2015, p. 129-30):

> Em 1979, funcionavam na UFSC 14 cursos de pós-graduação, abrigando mais de 800 novos alunos. No mesmo ano, toram defendidas cerca de 100 dissertações. A pesquisa, aos poucos, institucionalizava-se. Com honrosas exceções, os pesquisadores, por mais competentes que fossem em suas respectivas áreas, não estavam acostumados a sair à cata de recursos nas agências de fomento e, em muitos casos, não sabiam propriamente como fazê-lo. **Stemmer, refletindo a experiência que já trazia do Centro Tecnológico** e o conhecimento da realidade que lhe era relatada por Paulino Vandresen, entendeu que **era necessário dar-lhes apoio logístico na elaboração de projetos, zelar pelo bom nível destes e encaminhá-los a instituições pertinentes, das quais se poderia esperar financiamento**. Assim sendo, criou, em 28 de setembro de 1977, a Fundação de Amparo à Pesquisa e à Extensão Universitária (FAPEU). Essa fundação, devidamente organizada e institucionalizada, assumiu as tarefas de apoiar a elaboração dos projetos de pesquisa, em seus aspectos formais, contatar instituições interessadas no objetivo do projeto e obter financiamento e realizar as tarefas burocráticas como datilografia dos relatórios, classificação das despesas, coleta de preços, aquisição de materiais e preparação de prestações de contas.

> No período 1977-1979, a FAPEU preparou mais de 150 projetos, captando Cr$ 247 milhões. Tornou-se responsável pelo gerenciamento de importantes programas de pesquisa desenvolvidos na UFSC (…) (Destaques nossos).

De certa maneira, esse momento pode ser entendido como uma pedra fundamental da opção da/na UFSC de atuar centralmente – de início na área da pesquisa – por meio de fundações, uma vez que um gestor, ao perceber que "era necessário dar-lhes apoio logístico na elaboração de projetos, zelar pelo bom nível destes e encaminhá-los a instituições pertinentes, das quais se poderia esperar financiamento" (idem), poderia optar por remanejamentos no organograma/fluxograma da própria instituição no intuito de criar ou reestruturar um ou mais setores que pudessem assumir tais funções, mas preferiu outra solução.

Apesar de ser a terceira FA na UFSC, em ordem cronológica, e de não ser a maior[105] das quatro atualmente credenciadas, parece-nos que a FAPEU serviu para concretizar um modelo para toda a UFSC, inspirado na antiga EEI, posterior CT e atual CTC. O somatório dessas características a transformou também naquela FA mais dependente da UFSC, para sua existência, ainda que – como já vimos no capítulo anterior – a entidade tenha alargado o rol de instituições para as quais presta serviço de apoio, inclusive, para instituições fora do estado de Santa Catarina.

Há um último elemento introdutório que nos parece relevante mencionar, que tem relação com a constância dos fluxos financeiros da entidade. Talvez, o fato de ser a entidade "preferencial" da UFSC para o estabelecimento de alguns contratos ou convênios de grande monta, contribua significativamente para essa constância. Contudo, independentemente da razão, essa entidade aparenta uma estabilidade que talvez pudesse ser invejada pelas suas coirmãs. Inversamente proporcionais são suas prestações de contas que, apesar de conseguirem expressar essa estabilidade mencionada, foram apresentadas de maneiras diversas e com documentos diferentes ao longo dos anos analisados aqui.

Os documentos analisados foram:

- Balanço Patrimonial;

[105] No caso de boa parte das rubricas orçamentárias/contábeis há proximidade nos valores movimentados pelas duas maiores (FEESC e FAPEU), baseamos essa nossa "classificação" em dois dados que nos parecem fundamentais: 1 – os valores movimentados por meio dos projetos administrados por cada uma e; 2 – o superavit dos últimos exercícios fiscais.

- Demonstrações dos Fluxos de Caixa;
- Notas Explicativas às demonstrações contábeis;
- Relatório dos Auditores Independentes sobre as demonstrações contábeis e;
- Relatório Anual de Gestão.

Diferentemente das demais FA's analisadas, a FAPEU guarda as riquezas de detalhes somente para seus relatórios anuais de gestão (RG's), em especial, a partir do final da primeira década dos anos 2000. Em relação aos Relatórios Anuais (RA's) e/ou Relatórios de Gestão (RG's), foi possível analisar dados publicizados a partir do ano de 2002, apesar de que, até 2008, o que era disponibilizado pouco informava além de números mais gerais e poucas explicações ou detalhamentos havia sobre esses valores.

É a partir do relatório de 2009 – ainda referente à prestação de contas de 2008[106] - que as exigências do Acórdão 2.731/2008 passam a surtir efeito, iniciando com uma série considerável de RG's longos, detalhados e muito padronizados quando comparamos com as outras fundações, o que nos permitiu produzir tabelas com dados reveladores, em sequência, uma vez que a forma de apresentação ou mesmo quais os dados disponibilizados não mudaram ao longo dos anos.

5.3.1 O que os dados revelam

Analisar os dados relativos a mais de 10 anos de movimentações da FAPEU nos fez refletir sobre a possibilidade desta FA ser a entidade chave para a compreensão acerca das opções e direções tomadas pelas sucessivas gestões à frente da reitoria da UFSC e – por que não dizer – do campo acadêmico/científico constrito à essa instituição. É bem verdade que os caminhos não eram originais ou fruto de algum tipo de criatividade administrativa ou jurídica específica da UFSC, ao contrário, foram dados pelas legislações e outras formas normativas de ordem nacional e até estadual (no caso do MP-SC).

O que essa FA, especificamente, indica desde sua certidão de nascimento, é que os caminhos da pesquisa e da extensão na UFSC – inicialmente – cruzariam, necessariamente, os

[106] O RA de 2008 é curto e excluiu, quando da sua publicação, as tabelas que apontavam para alguns indicativos importantes nos anos anteriores e que voltaram com muito mais riqueza de detalhes no ano de 2009.

das FA's, e o fato dela constar regularmente nos relatórios de gestão da universidade como a maior "fornecedora" da UFSC é um reflexo revelador.

No caso da FAPEU, fica evidente uma canalização expressiva dos recursos da UFSC, para gerir projetos na própria UFSC, em suas instalações, com seus recursos humanos e materiais, através da fundação, em especial, até 2008, época já mencionada, em que o TCU começou a disciplinar certas questões relacionadas às relações entre a UFSC e as FA´s. Na Ata do Conselho Curador (ACC), que analisou as contas de 2014, isso ainda era motivo de alerta sobre efeitos causados nas finanças da entidade, que destacava "o expressivo aumento da taxa de ressarcimento à UFSC por conta do atendimento ao Acórdão 2731/2008 do TCU" (FAPEU, 2015, p. 5). No mesmo documento ainda cabe um destaque à menção de que foi neste período - entre 2008 e primeiros anos da década seguinte - que as finanças da fundação se equilibraram[107].

Continuando nossa reflexão sobre as tendências gerais, nos documentos analisados, pareceu-nos haver uma estranha repetição de questionamentos por parte do MP-SC[108], ano após ano, e que resultavam em "aprovações com ressalvas ou recomendações", deixando a impressão de que eram ressalvas irrelevantes e/ou que seu atendimento era facultativo. Houve apenas uma recomendação de não aprovação em relação ao ano base de 2017 que acabou transformada em nova aprovação com ressalvas, uma vez que se tratava, em essência, de mera falha burocrática nos trâmites de alienação de bens e inclusão desses valores em rubricas erradas.

As ACC's desta fundação também são documentos reveladores de dados importantes, quando comparadas às das demais FA's que são, em geral, burocráticas quanto às aprovações das prestações de contas. Nelas estão incluídos dados concretos que, muitas das vezes, só surgiriam detalhados em publicações como os Relatórios de Gestão (RG's). Esses dados revelam que houve um período relativamente estável de decréscimo das verbas alocadas nesta FA e que este coincide com a sequência histórica de cortes de verbas da educação nacional mencionadas no início desta tese, ou seja, a partir de 2015, mas que ainda assim, a entidade conseguiu manter-se superavitária. Constata-se também que, a partir de 2020, as atas da

[107] Entre 2013 e 2023 houve um pequeno *deficit* apenas no ano de 2020, certamente em razão da pandemia.
[108] Relevante mencionar que a FAPEU é a única entidade que faz constar da publicização de suas prestações de contas essa documentação do MP-SC, ainda que todas as fundações sejam submetidas igualmente ao mesmo órgão.

FAPEU passaram a inscrever somente formalidades, e que deixaram de ser incluídos alguns dados e maiores considerações do relator acerca dos documentos do exercício, como visto anteriormente.

Em relação ao imóvel de uso da FAPEU, no campus da UFSC, ano após ano encontra-se menção à sua existência nas NE. Em alguns desses anos é possível identificar os valores listados e a indicação de que ele está "cedido a FAPEU por meio de "Termo de Cessão de Uso"", por prazo determinado (FAPEU, 2017 et al.). Tendo se iniciado em 30 de abril de 1997, o contrato está próximo de seu final no momento que escrevemos essa tese.

Outro ponto que é tendencial nos documentos da FAPEU e que também surge nos documentos das demais FA's, relaciona-se com os problemas/processos jurídicos e administrativos nos quais elas são rés. No caso específico da FAPEU, os valores que poderiam ser atingidos em caso de derrota em todos os contenciosos ultrapassariam significativamente o patrimônio líquido da FA, colocando em risco a sua própria existência e esse é um dos pontos repetitivamente indicados pelo MP-SC. A partir das Notas Explicativas (NE) de 2017, não somente estão mencionados os valores totais das ações em curso, como também há relatórios específicos do setor jurídico da entidade, que indicam do que se trata e dão melhores explicações sobre as probabilidades de vitória ou derrota nas ações.

É também na documentação do ano de 2016 que começam a aparecer os Relatórios de Auditores Independentes (RAI) que, nos primeiros anos, pouco acrescentavam aos demais documentos. No entanto, eles mudaram significativamente de qualidade a partir da prestação de constas analisada em 2021, referente a 2020, quando a nova empresa contratada passa a fazer indicações para alterações na forma de prestar contas de determinadas questões, entre as quais, a reserva para contingências mencionadas no parágrafo anterior, entre outras.

Outro ponto que merece destaque – pela ausência de menções, mas também pelos resultados de 2020 - na documentação desta entidade, é a ocorrência da pandemia que afetou o mundo a partir daquele ano, com efeitos sentidos nos anos consecutivos. Enquanto outras FA's mencionaram ações específicas, tanto no que diz respeito às principais atividades da entidade quanto em relação ao seu corpo de trabalhadores, a única menção encontrada nos relatórios dessa FA está na ACC de 2020, que informa que a reunião foi virtual por ter sido necessário cancelá-la em meados de março. Inclusive, o *deficit* de pouco mais de oito mil reais, apontado

naquele ano, foi pequeno se considerarmos o tamanho do impacto geral que a pandemia causou no mundo e nas demais FA's analisadas.

Cabe também nova menção ao HU que, apesar de ter sido parte fundamental da movimentação de recursos em períodos anteriores da existência da FAPEU, só aparece mencionado em dois RG's analisados (FAPEU, 2009 e 2010). Nesses anos, o HU aparece citado como um dos "Projetos de Alcance Social" junto a projetos como "Curso de Letras em Língua Brasileira de Sinais – LIBRA", "Educação em e para os Direitos Humanos em Santa Catarina", "Curso de Capacitação em Redução da Demanda de Drogas para Conselheiros Comunitários Municipais", entre outros (FAPEU, 2010, p. 40-49).

Nem mesmo a transição da gestão para a EBSERH – ocorrida em 2016 e que certamente foi responsável por aliviar uma parte razoável deste problema para a UFSC e para a FAPEU - aparece citada em algum momento. Todos os dados relevantes que encontramos sobre o tema estavam nos RG's da UFSC que, entre 2012 e 2013, logo após uma tabela contendo todos os quantitativos e cargos de servidores terceirizados, expunha a seguinte situação: "Todos os cargos supracitados são contratados e mantidos através da fundação de apoio por necessidade da demanda de atividades da instituição. Por exigência do acórdão 2731/2008-TCU, cumpre-se o limite, impedindo-se novas contratações via fundação" (UFSC, 2012, p. 203; UFSC, 2013, p. 230).

Já no ano seguinte, o quadro se complexifica e as explicações copiadas a seguir aparecem em um item intitulado "Terceirização Irregular de Cargos", após tabela semelhante às dos anos anteriores (UFSC, 2014, p. 261-3):

> Análise Crítica da Situação da Terceirização no Órgão
> a) Da contextualização dos fatos:
> Conforme acordado com o TCU, a União, por intermédio do Ministério do Planejamento e da Advocacia-Geral da União, firmou o Termo de Conciliação Judicial (TCJ) com o Ministério Público do Trabalho, com foco na Administração Direta, em que se comprometeu a contratar serviços terceirizados apenas nas hipóteses previstas no Decreto 2.271/97, bem como em substituir, também até 2010, toda a força de trabalho terceirizada em desconformidade com a Lei por servidores concursados (TC 016.954/2009-5 – Monitoramento do Acórdão 1520/2006).
> O Acórdão nº 2681/2011 – TCU – Plenário prorroga até 31/12/2012 o prazo para que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional apresentem ao Tribunal o resultado final do processo de substituição de terceirizados irregulares.

> Em outubro de 2012 a UFSC encaminhou ao Presidente do Tribunal de Contas da União documento solicitando prorrogação, até 31/12/13, do contrato entre a UFSC e a FAPEU em atendimento às demandas do HU, do qual transcrevemos parte:
> "Solicitamos ao TCU, a possibilidade de prorrogarmos até 31 de dezembro de 2013, o contrato entre a UFSC e FAPEU, para que possamos manter a continuidade das atividades do Hospital Universitário da UFSC. Isso permitirá que possamos construir com nossa comunidade universitária, com a comunidade catarinense e com o MEC o modelo de gestão que mais atenderá a nossa realidade regional e programar melhor nossas vagas de concurso públicos, garantido o quadro de servidores efetivos necessários ao bom funcionamento do nosso hospital".
> Na UFSC a criação da comissão, pelo Conselho Universitário, para discutir sobre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) ocorreu em meados de 2013. Os debates públicos no âmbito da universidade aconteceram em novembro de 2014, com continuidade prevista para março de 2015.
> b) Foi acordado com a administração central em audiência com o Ministério Público do Trabalho que a situação será regularizada até dezembro de 2015, encerrando a contratação de empregados para prestar serviços hospitalares pela FAPEU ou outras instituições assemelhadas.
> c) A regularização em relação ao encerramento de contratação de terceirizados está prevista para dezembro de 2015.
> d) Em 19/03/2014, perante o Ministério Público do Trabalho, por meio do Termo de Audiência IC 000622.2007.12.000/0 – 025 foi acordado o prazo até dezembro de 2015 para encerrar a contratação de empregados para prestar serviços hospitalares pela FAPEU ou outras instituições assemelhadas.

Chamam atenção alguns fatos contidos nessas linhas, uma vez que os prazos pareceram bem elásticos - o Acórdão originalmente crítico ao fato era de 2008 - e ainda assim precisaram ser alargados, e que o atraso possa ter causado uma eventual "falta de opção" quando da assinatura do contrato entre UFSC e EBSERH[109], dado que a situação de contratação, via FAPEU, já era insustentável, como pudemos observar. Já a partir do relatório de 2015 o assunto não é mais mencionado e toda a atenção sobre as questões relativas ao HU aparecem vinculadas à EBSERH.

Em perspectiva de linha do tempo, a última documentação que chama atenção é o Relatório de Auditoria Independente (RAI) de 2021 que aponta dois elementos de relevância. O segundo deles diz respeito a uma questão mais formal da inclusão de determinados valores em uma ou em outra rubrica dos balancetes e que nos parece importante por potencialmente causar algum grau de distorção no patrimônio líquido da entidade (FAPEU, 2022, p. 5-6).

É, no entanto, o primeiro dos apontamentos que consideramos mais relevante, pois os tratamentos dados pelas possíveis perdas de arrecadação previstas e contingenciamentos são

[109]Cf.https://www.gov.br/ebserh/pt-br/comunicacao/noticias/ebserh-assume-a-gestao-do-hospital-da-universidade-federal-de-santa-catarina Acesso em 19 fev. 2025.

um tanto distintos em cada uma das FA's na UFSC, e a FAPEU parece ser a que dispensa tratamento mais displicente, justificando-o repetidamente em relatórios de gestão (RG), da seguinte forma (FAPEU, 2018, p. 31):

> Para evitar a descontinuidade dos projetos que gerencia e os prejuízos incalculáveis à pesquisa, ao ensino e à extensão, a Fundação, apesar dos frequentes atrasos nos repasses de recursos por parte dos órgãos financiadores, tem ajudado a manter vários projetos, a despeito de suas próprias dificuldades.

Os RG's da FAPEU começam a ficar mais detalhados a partir de 2010-2011, provavelmente dada a pressão do Acórdão 2.731. Constata-se um pequeno lapso ao redor de 2017 e 2018, anos imediatamente posteriores à assinatura com a EBSERH, porém, logo depois, os relatórios voltam a ser mais completos e informativos incluindo até dados de 2018, embora alguns de 2017 continuaram não constando no relatório.

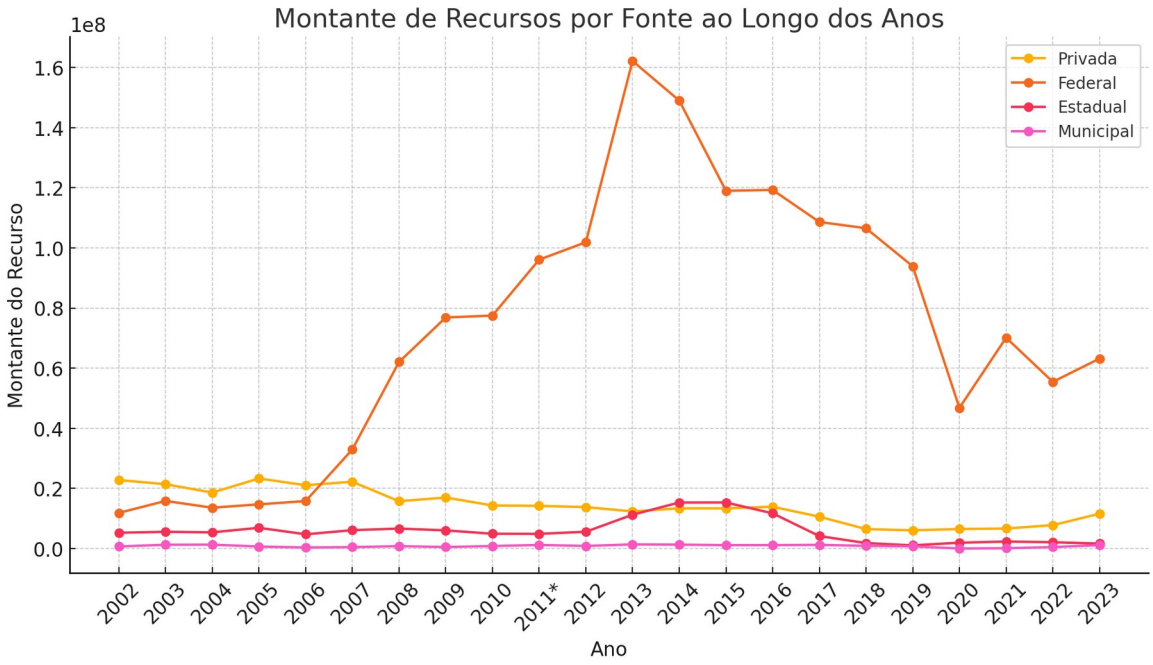
No RG de 2010 surge, pela primeira vez, o dado "Repasse Financeiro da UFSC para Fundações" e, conforme é notório, a FAPEU sempre recebe mais recursos sozinha do que as demais somadas. Em nem um dos anos analisados (2005-2010) a FAPEU recebeu menos do que 55% do total de verbas repassados pela UFSC às FA's. A partir de 2011, os dados inseridos nos RG's não traziam mais a menção aos repasses para outras fundações, apenas quanto foi repassado para a FAPEU e qual a porcentagem desses valores diante do total movimentado por ela.

Essa é uma informação que, com certeza, é importante, uma vez que a FA em tela não passou um ano sequer sem que recebesse da UFSC mais de 55% do total de recursos movimentados no exercício. Como uma espécie de justificativa para essa (des)proporcionalidade de verbas repassadas pela UFSC, quando feita a comparação com outros clientes, surge o seguinte parágrafo repetido anualmente a cada novo relatório que era lançado: "Considerando que a FAPEU foi criada pelo Conselho Universitário da Universidade Federal de Santa Catarina **é natural** que o maior volume de recurso por ela gerenciado seja proveniente dessa fonte (FAPEU, 2011, p. 39 – destaque nosso).

Ainda sobre esse aspecto relacionado às origens dos recursos captados, ressaltamos que essa prevalência de verbas federais no geral e da UFSC em particular não vigia nos primeiros anos que pudemos analisar RG's. Apesar de poucos, os recursos advindos da iniciativa

privada entre 2002 e 2006 eram maiores do que as demais fontes individualmente[110] e havia quase que um equilíbrio entre os valores. A partir de 2007, no entanto, houve uma virada, e até 2013, os recursos federais dispararam para valores muito superiores, enquanto os valores da iniciativa privada começaram a cair. Mesmo tendo sofrido quedas sucessivas ao longo dos anos seguintes a 2013, as verbas de origem federal seguem sendo muito superiores. Todas essas afirmações podem ser visualizadas na Figura 5:

Figura 5 – Gráfico sobre fontes de recursos captados pela FAPEU



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de Relatórios de Gestão da FAPEU

A FAPEU também permite-nos visualizar uma questão difícil de acompanhar nas outras prestações das FA's na UFSC (à exceção da FEESC), que é a captação de recursos por unidade, isto é, nos centros de ensino e departamentos administrativos. Os únicos anos em que esse dado não foi divulgado foram 2017, 2018 e 2019. Nos demais anos, o que podemos depreender da análise das tabelas contidas nos RG's é que, entre a maioria dos centros, há uma enorme

[110] Se somados os recursos públicos de fontes municipais, estaduais e federais, eles sempre suplantavam os privados.

instabilidade nos valores demonstrados e as explicações quase sempre giram em torno de início ou fim de projetos grandes, vinculados a um ou outro centro.

O Centro com a menor variação percentual entre os anos analisados foi o CTC e, ainda assim, houve determinados anos em que essa alteração chegou a 36,07% quando se comparou 2015 e 2016 (FAPEU, 2016, p. 26). Outros centros que podem ser mencionados no mesmo grupo são: o CCS, o CCE e o CFM, mas ainda assim houve períodos em que estes apresentaram variações de mais de 50% entre um ano e outro.

Outra linha dessas mesmas tabelas dos RG's que se mantém bastante estável ao longo do tempo é aquela relativa aos órgãos/departamentos administrativos e suplementares, na qual estão incluídos os recursos financeiros para a manutenção de projetos que servem ao próprio funcionamento da universidade, como era o caso do HU.

Um ano que pode ser considerado ratificador dessa hipótese de que a FA coloca recursos humanos à disposição para a UFSC é o ano de 2020. Levando em conta o fato de que houve uma paralisação de grande parte das atividades da universidade em função da pandemia; que o HU, a esta altura, já era administrado pela EBSERH; e que se movimentou apenas R$ 947.941,62, esse valor significou uma queda de 91,16% em relação ao ano anterior (FAPEU, 2020, p. 24) e podemos imaginar que boa (a maior) parte dessa economia se deve à não contratação ou oferta de bolsas para pessoas que cumpririam funções técnicas e administrativas na universidade.

Outro elemento que surge mais nítido nos RG's da FAPEU refere-se às movimentações de recursos a partir das demais instituições apoiadas, além da UFSC, que começam a aparecer em 2013 e não param mais de se expandir. Em 2012, começaram a aparecer os *campi* do interior, como Araranguá, embora ainda se trate da UFSC (FAPEU, 2012, p. 31). A partir de 2013, as seguintes instituições são listadas: IFSC, EPAGRI e UFFS (FAPEU, 2013, p. 24). De 2018 em diante, o IFC (FAPEU, 2018, p. 3) é incluído e em 2022, aparece a UEM (FAPEU, 2022, p. 28). No RG de 2023 são incluídas mais duas instituições apoiadas, sendo uma delas a UNIPAMPA e a outra a EBSERH-HU/UFSC, o que surpreende, considerando que boa parte dos argumentos a justificar a EBSERH giram em torno de retirar entraves burocráticos que as universidades apresentavam para melhor gerir os HU's. Para que serve uma FA, nesse caso?

As taxas recolhidas pelas fundações, para a UFSC, também podem ser acompanhadas nos documentos da FAPEU, que disponibiliza tabelas anuais deste recolhimento e designa os valores referentes a cada repasse obrigatório indicado pelas resoluções do CUn/UFSC. A partir do relatório de 2011, a entidade passou a explicar as variações mais significativas e é interessante verificar a quantidade de vezes que a linha "Ressarcimento à UFSC"[111] muda, em termos de valores e explicações. É verdade que essa não é a única alteração notável nas tabelas analisadas, uma vez que há outras que são causadas pelas mudanças nas resoluções que as regulamentavam, como pudemos observar no caso das alterações relativas à pesquisa e à extensão, ou em relação à inclusão do Departamento de Inovação - SINOVA ou das bolsas de permanência da Pró-reitoria e de Permanência e Assuntos Estudantis (PRAE - UFSC).

Se compararmos os RG´s de 2002 a 2006 e o de 2023, o número de linhas dessas tabelas aumentou bastante. No primeiro RG, constavam apenas as denominações: "centros"; "deptos"; "funex"; "fundo de bolsas"; "funeven" e "total arrecadado" (FAPEU 2002-2006, p. 26). Já no último, estão repetidas apenas as três primeiras acrescidas por: "PROPESQ – Fundo de Apoio à Pesquisa"; "Programa de Bolsas de Extensão"; "Programa de Bolsas de Monitoria/Estágio"; "PRAE - Programas de Permanência"; "SECARTE – Ações de Cultura"; "SINOVA - Ações de Inovação" e "Ressarcimento à UFSC" – além das linhas dedicas a outras instituições apoiadas (FAPEU, 2023, p. 33).

Os relatórios, no entanto, foram insuficientes para entendermos a quais resoluções esses dados se referiam com precisão. Em outras palavras, qual ou quais resoluções obrigavam ao recolhimento destes valores para a UFSC, por parte da FAPEU e das demais FA's. Pudemos compreender, a partir da tabela do RG de 2023, que há em vigor duas resoluções mais gerais que acabam por definir a maior parte dessas arrecadações, que são a Resolução Normativa n° 47/Cun/2014 e a Resolução Normativa n° 88/Cun/2016, que tratam, respectivamente, sobre a atividade de pesquisa e sobre as normas que regulamentam as ações de extensão na Universidade Federal de Santa Catarina.

Com pequenas diferenças de redação, ambas indicam que, sobre "convênios, contratos ou instrumentos correlatos celebrados com entidades públicas ou privadas, nacionais ou

[111] Aparece pela primeira vez no RG FAPEU de 2010, assim como as linhas "Programa de Bolsas de Extensão"; "Programa de Bolsas de Monitoria e Estágio" e; "SECARTE".

estrangeiras, para financiamento de projetos", "incidirão valores relativos ao ressarcimento institucional da Universidade pelo uso do capital intelectual, do nome e da imagem da instituição, bem como dos serviços e das instalações". A resolução da extensão, que é a mais recente, chega a invocar o Acórdão 2.731 do já longínquo ano de 2008 como norteador dessas cobranças.

5.3.2 Breves considerações semifinais

Um diferencial que a FAPEU tem em relação às demais FA's na UFSC é a despreocupação em fazer propaganda/marketing de sua atuação. Afora a documentação legal e contábil analisada, os próprios relatórios anuais e/ou de gestão, não indicam uma preocupação com a venda de serviços como as demais FA demonstram, o que pode parecer contraditório com o fato de que a FAPEU rivaliza, em número de instituições apoiadas, com a FEESC, estando ambas bem à frente das demais. O próprio site da instituição não é dos mais amigáveis/intuitivos do ponto de vista visual e da usabilidade.

Essa contradição guarda relação com algo que já foi mencionado antes: a FAPEU foi criada para servir à UFSC em diversos propósitos e alguns deles são questões perenes e/ou contínuas, o que, além de proporcionar a estabilidade mencionada, também fornece, em boa parte, a propaganda necessária ou suficiente para angariar novas instituições interessadas em tê-la como FA.

Na mesma direção argumentativa, essa característica poderia ser considerada desvantajosa para a FA a partir do cerceamento normativo dos órgãos de fiscalização e controle, especialmente por parte do TCU em 2008. Porém, os números não indicam isso, o que pode sugerir um reforço à hipótese de que as alterações efetivadas nas leis e normas garantiram que a opção de gestão através de FA's pudesse ser mantida e, inclusive, ampliada.

Alguns dados expostos indicam essa opção, como aqueles relativos ao percentual de participação dos recursos repassados pela UFSC. Esses representam em torno de 60/65% do total arrecadado. A comparação dos repasses feitos para a FAPEU com os repasses às demais FA's na UFSC, mas principalmente a questão dos "prejuízos" causados pelos atrasos e/ou não

efetivação das obrigações financeiras por parte da contratante merece ser mencionada. No caso da FAPEU não há notas explicativas ou outras formas de expressar preocupações relativas a esses prejuízos, uma vez que a fonte majoritária destes é a própria universidade apoiada.

Essa soma perfaz como resultado a quase transformação desta FA em um setor/órgão da UFSC, o que, inclusive, fornece mais (ou algum) sentido ao órgão interno mencionado no capítulo anterior que gere apenas os contratos e convênios fundacionais (Coordenadoria de Projetos e Contratos Fundacionais). Tudo indica haver aí uma simbiose entre um órgão interno e um externo que, ao se complementarem, propiciam um caminho circular que faz a opção de gerir parte do funcionamento da universidade através de fundações ser mais efetivo e vislumbrado.

5.4 FUNDAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOECONÔMICOS (FEPESE)

Por fim, temos a FEPESE, que foi

> Fundada em 26 de outubro de 1977, em Florianópolis, por 70 professores das áreas de Economia, Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), tem como marca registrada a sua tradição, aliada à eficácia e à eficiência de sua atuação. Reconhecida por sua reputação ético-profissional e pelos serviços prestados à comunidade, a Fundação mantém um corpo de pesquisadores e convênios com o Governo Federal, com os Governos Estaduais e Municipais, além de entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais (https://fepese.org.br/institucional/historico/).

Em termos mais formais, esta FA se apresenta como:

> (...) uma fundação de direito privado, sem fins lucrativos, de utilidade pública municipal (Lei Nº 1.750 de 20/11/1980) e estadual (Lei Nº 13.150 de 29/11/2004), qualificada como instituição de apoio à Universidade Federal de Santa Catarina, nos termos da Lei Nº 8.958/94, regulamentada pelo Decreto 7423 de 31/12/2010, registrada e credenciada junto ao Ministério da Educação – MEC e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC pela PORTARIA CONJUNTA Nº 57, de 12 de maio de 2021, assim como credenciada no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) nos termos da Resolução Normativa nº 023/2018.

Ainda que a primeira atividade destacada na linha do tempo em sua página seja a oferta de cursos de especialização, a FEPESE se propõe, nos dias de hoje, a ser “uma instituição

gestora de projetos públicos e privados, agência de integração de estágios, realizadora de cursos de capacitação e concursos". Mais especificamente:

> Entre as atividades desenvolvidas pela FEPESE, estão a oferta de cursos de especialização, seleção de candidatos para vagas de emprego e estágio e a **gestão de concursos públicos**. No campo da consultoria, a Fundação se diferencia por agregar aos trabalhos o seu maior patrimônio: a credibilidade, estabelecida ao longo do tempo pela competência na execução de projetos (Idem – destaque nosso).

Além da UFSC, a FEPESE também é fundação de apoio credenciada junto à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) que, por sua vez, também é parte da estrutura administrativa de uma fundação[112].

O relatório de gestão da FEPESE apresenta igualmente alguns dados de forma bastante detalhada e, em seu resumo, divide-o basicamente entre ações institucionais, agência de integração, concursos públicos e processos seletivos, gestão de projetos, eventos e capacitações.

Em termos orçamentários e de relevância dos serviços prestados, chamam a atenção alguns elementos. O primeiro deles tem relação com a parte grifada na citação acima, pois a FEPESE conseguiu consagrar-se como referência em concursos públicos e processos seletivos, tendo organizado um número relevante de certames por ano, envolvendo mais de 12.000 pessoas somente para a aplicação das provas no ano de 2022. Atrás apenas da tradicional rubrica das fundações - gestão de projetos -, a realização dos concursos levantou expressivos R$ 3.815.723,30, que representam mais de um terço do total das receitas da fundação (R$ 9.300.796,10) (FEPESE, 2022).

Em dados de 2021, "como Fundação de Apoio à UFSC, a FEPESE realizou a gestão administrativa financeira de 60 projetos de pesquisa, ensino, extensão e desenvolvimento institucional. No período geriu o montante de R$ 58.259.762,33 em recursos financeiros", dos quais foi "recolhida a quantia de R$ 4.642.689,19 à UFSC, referente às taxas de projetos vigentes no ano de 2021, o equivalente a 8,06% do total recebido."

[112] A Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP), autorizada em 1980 em lei específica, é a estrutura que integra a ENAP, criada em 1986, por decreto presidencial em conjunto com o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (CEDAM).

A FEPESE volta a marcar a identidade de uma FA com um Centro da UFSC, no caso, o Centro Socioeconômico. Tal ligação essencial/inicial não impede, contudo, que essa também seja uma fundação de alcance externo considerável, se considerarmos sua “maior” e mais diferenciada marca, que é a de ser uma organizadora de concursos públicos de monta razoável.

A importância desses concursos e processos seletivos organizados, bem como das consultorias e dos serviços prestados a diversas prefeituras – principalmente nos últimos anos analisados – ficam evidentes quando da análise das prestações de contas da entidade, uma vez que esses valores são mais livres para usos diversos, diferentemente dos valores ligados à gestão de projetos que são bem discriminados e direcionados.

Estamos tratando, portanto, de uma grande FA da/na UFSC naquilo que tange ao conjunto das FA’s desta instituição que, no entanto, também cresceu e passou a se notabilizar por outros serviços que não envolvem a UFSC diretamente, mas que, muito provavelmente e em boa medida, foram confiados à FEPESE em razão da confiança na universidade.

Quanto aos documentos disponibilizados pela fundação em seu endereço eletrônico, há uma semelhança no processo de homogeneização das prestações de contas das diferentes fundações, mas dois pontos merecem algum destaque: a) os Relatórios de Gestão, apesar de serem quase idênticos de um ano para o outro e terem sofrido alterações gráficas razoáveis ao longo do tempo analisado, são mais completos no que diz respeito aos projetos, contratos e convênios geridos por essa entidade; b) apesar disso, deixam de constar as Notas Explicativas dos documentos contábeis, o que é, no mínimo, incompatível com a publicização documental da própria FEPESE em outros anos, em especial, entre 2016 e 2019.

Os documentos analisados da FEPESE compreendem o intervalo entre os anos de 2011 e 2023 e há uma pequena variação na divisão ou nomenclatura desses documentos.

5.4.1 O que revelam os documentos

A FEPESE se vende como uma fundação diferente das demais, de modo particular no que diz respeito à realização de concursos e da agência de estágios própria. De fato, quando comparada às demais FA's na UFSC, ela se sobressai nesses dois itens.

Especificamente sobre os concursos e processos seletivos, outras duas FA's (FUNJAB e FAPEU) também tentaram estabelecer-se no mercado, mas foi somente a FEPESE que se firmou nessa área, tendo organizado enormes concursos para a Prefeitura Municipal de Florianópolis e São José, Secretaria Estadual de Saúde de SC, entre outros.

Já no primeiro Relatório de Gestão (RG) analisado (FEPESE, 2012, p. 17) nota-se a importância dos concursos para a FEPESE:

> (…) faz-se necessário destacar que, atualmente a FEPESE é referência em Concurso Público. Os números demonstrados na Tabela 2, acumulados no período de 2004 a 2012, mostram a força do nosso trabalho, com quase 23 milhões de acessos e mais de 640 mil candidatos (...).

Antes de entrarmos nas análises documentais mais específicas, vale ressaltar que, apesar dessas características mencionadas, a gestão de projetos na UFSC é a rubrica financeira que mais movimenta recursos nesta fundação, assim como acontece em todas as demais. Essa compreensão é fundamental por dois aspectos: o primeiro, que será analisado logo a frente, diz respeito às prestações de contas e à formação de "patrimônio"/"caixa", uma vez que é razoavelmente recente a inclusão dos concursos e processos seletivos neste montante geral; e o outro tem relação com a questão da autonomia universitária, tema que será tratado no capítulo seguinte, de forma mais detida.

Já no primeiro ano analisado, a Agência de Integração se destaca, tanto do ponto de vista orçamentário, quanto dos pontos de vista político e de *marketing*, uma vez que a simples existência de algo do tipo pode facilitar a vida institucional da universidade, "livrando-a" da necessidade de ter um setor interno que trate de questões correlatas. Ao servir como uma das principais peças de publicidade da FEPESE, também serve como capital político aos agentes que dirigem e/ou dirigiram a entidade.

Se buscássemos olhar apenas questões orçamentárias, quando comparados aos demais valores significativos dos balanços, os totais gastos e recebidos através dessa agência nem são tão significativos assim. Apesar disso, não há um RG sequer que não mencione a relevância da

agência e o orgulho da entidade em mantê-la desde 1995, como podemos ver nos textos que seguem:

> A Agência de Integração Empresa/Escola da FEPESE tem como objetivo central promover a integração de jovens estudantes no mercado de trabalho, aperfeiçoando sua qualificação profissional por meio da promoção de programas de estágio com as empresas conveniadas à Fundação (FEPESE, 2012, p. 15).

> A Agência de Integração FEPESE tem como finalidade promover a integração de estudantes, aperfeiçoando a sua qualificação profissional por meio da geração de programas de estágio. Atua, também, com profissionais celetistas, promovendo a inserção ao mercado de trabalho com as empresas conveniadas. As atividades com a Agência de Integração tiveram início em 1º de junho de 1995, atendendo inicialmente a 500 estudantes vinculados à Universidade Federal de Santa Catarina e a escolas estaduais e municipais.
> Atualmente mantemos parcerias com empresas de diversos ramos de atividades, como: seguradoras, corretoras, academias, prefeituras, bancos, universidades, escolas, indústrias, comércio, clínicas médicas e odontológicas, supermercados, informática, escritórios de prestações de serviços, entre outros (FEPESE, 2022, p. 13).

Outro elemento chamativo acerca dessas questões de exercício de uma espécie de "*soft-power*" é o valor destinado anualmente às doações feitas para a UFSC. No Relatório de Gestão (FEPESE, 2012, p. 26) encontramos uma primeira explicação:

> No exercício de 2012, a FEPESE doou, diretamente à UFSC, o valor de R$ 441.039,58 (quatrocentos e quarenta e um mil trinta e nove reais e cinquenta e oito centavos), ratificando estreita consonância com sua missão de apoiar à Universidade Federal de Santa Catarina no cumprimento de sua missão institucional, no âmbito socioeconômico, por meio do ensino, pesquisa e prestação de serviços.
> As doações são materializadas com a compra de materiais de expediente, formalização de estágios, bolsistas, patrocínio de revistas científicas, entre outras despesas suportadas pela fundação.

Apesar da queda contínua ao longo dos anos analisados nesta pesquisa (caiu para menos da metade comparando 2012 a 2022), ainda são valores relevantes tendo em vista as finalidades para as quais são destinados e, certamente, seguem servindo ao propósito de promover a entidade perante a comunidade da UFSC, uma vez que são doações e não recolhimento de taxas obrigatórias que todas as FA's são forçadas a pagar por normativas internas.

Nos anos iniciais analisados (2012-2014), ainda é grande também o montante de recursos movimentados pelos cursos de especialização geridos pela FEPESE e que, mais adiante, se somam aos cursos à distância nas áreas correlatas ao CSE-UFSC (Ciência Contábeis e Ciências Econômicas). Sobre os cursos EaD mencionados, é a UFSC que oferta os cursos e

certifica/emite os diplomas, no entanto, não há a mesma clareza acerca dos cursos de especialização. Seriam cursos da própria FEPESE? Ofertados onde? Diplomados por quem?

As consultorias também movimentavam valores significativos, porém, ainda figuravam em meio a outros contratos, sem que ficasse nítido ao que se propunham e como se movimentavam esses R$17.904.309,54 de acordo com as Notas Explicativas (FEPESE, 2012, p. 3).

Além delas, um último ponto que se destaca no primeiro ano analisado e acaba ressurgindo em outros adiante é a gestão, por parte da FEPESE, de encontros estudantis, como o Encontro Nacional dos Estudantes de Relações Internacionais (XVII ENERI) e o Encontro Nacional de Estudantes de Ciências Contábeis (XXVI ENECIC) (FEPESE, 2012, p. 14-5).

Em relação aos Pareceres dos Auditores Independentes (PAI), o ano de 2012 se destacou como o único em que houve a emissão de uma "opinião com ressalva" em virtude de uma "divergência não conciliada no valor de R$ 243.453,07" na conta de Projetos a Receber e pelo fato de a entidade não possuir "controle individual/físico do Ativo Imobilizado atualizado" (FEPESE, 2013, p. 2). Neste mesmo documento, há uma menção importante sobre as mudanças de "critérios e procedimentos específicos de avaliação, de registro das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis, e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas da entidade sem finalidade de lucros" (idem) e ao fato de que a entidade ainda não estava integralmente adequada.

Não nos pareceu coincidência, portanto, que a partir de 2013 as Notas Explicativas (NE) tenham passado a fornecer informações mais precisas sobre alguns aspectos que até o ano anterior não apareciam ou não tinham o destaque devido nas prestações de contas.

A primeira dessas informações tem relação com o prédio onde funciona a fundação e que, como já afirmamos anteriormente, tem uma localização privilegiada e está bem pouco acessível ao público em geral, que só vai em busca de informações sobre a fundação, como ocorreu com este pesquisador, quando de uma visita inicial exploratória às sedes das quatro FA's na UFSC. Assim como os prédios da FEESC e da FAPEU já mencionados, tal prédio foi construído em regime de comodato, no caso desta FA, com prazo de concessão de uso por 30 anos, a contar de 30/04/1997 (FEPESE, 2013, p. 2).

Em relação ao que se firmou como Desenvolvimento Institucional (DI), que significa, na prática, a contratação de funcionários para exercerem funções em setores da universidade, a FEPESE está para o CSE como a FUNJAB para o CCJ. Nesse processo, a FA paga bolsas para estagiários atuarem em diversos setores, desde a Secretaria do CSE, com 14 estagiários em 2013, até os diferentes departamentos deste centro e seus cursos de pós-graduação de diferentes áreas. Portanto, apesar de essa não ser uma área "primordial" (DI) para a entidade, no que diz respeito a grandes contratos e movimentações de valores, podemos considerar uma forma de reforço de vínculos com as origens dela.

É também em 2013 que surge, em meio às NE, a questão das "Receitas/Despesas com gratuidade", a qual tem relação com a declaração da não remuneração dos diretores e conselheiros da entidade, remuneração essa que deve ser declarada nas prestações de contas. O critério adotado segue o das FA's anteriormente citadas. Foi neste ano, igualmente, que a FEPESE encomendou uma arte com a ata fundacional da entidade fixada em placas de metal dispostas sobre uma madeira e que passou a constar em todas as demais prestações de contas, bem como a decorar a sala da presidência.

Um outro ponto comum entre as diferentes FA's na UFSC são as contingências judiciais que surgem recorrentemente em seus documentos. Surpreendeu-nos o volume declarado de processos em que a FEPESE consta como ré, o qual, em muitos dos anos analisados, foi superior ao da FEESC. Isso tornou-se tão relevante para esta FA que, no ano de 2014, "a Diretoria Executiva deliberou a criação, através da Resolução n° 005/2014/DE/FEPESE, da "provisão de contingência para rescisão trabalhista dos empregados não vinculados a projetos e demandas judiciais"" (FEPESE, 2014, p. 8). Naquele ano, a diretoria deliberou por usar 15% do superavit real, embora a resolução citada permita que esse valor chegue a 30% (idem).

No ano de 2014 aparece também, em meio às NE, uma nota sobre "Demonstração do valor adicionado", que passou a ser recorrente em todos os demais anos observados. A explicação inicial (FEPESE, 2014, p. 14), que contou com alguns pequenos ajustes, com o passar dos anos, foi a de que:

> A Demonstração do Valor Adicionado evidencia a distribuição de riqueza gerada pela Fundação. Ali se demonstra que a riqueza acumulada no exercício foi investida no pagamento dos funcionários e encargos sociais, para atender as finalidades estatutárias da fundação. Informamos que a Fundação é de apoio à UFSC, conforme determina a

> Lei 8.958 de 15 de dezembro de 2004 e suas atividades são inerentes ao ensino, pesquisa, extensão universitária, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, sempre em estreita colaboração com a Universidade Federal de Santa Catarina.

Apesar de haver essa elaboração e ano após ano a entidade detalhar os valores totais dessa rubrica na sua prestação de contas, não há uma explicação ou publicização da forma como isso é feito, especialmente no que diz respeito aos valores que são repassados aos funcionários. Seriam aumentos salariais anuais proporcionais? Pagamento de prêmios ou bônus?

Ainda no ano de 2014, o RG torna público duas questões importantes que remetem à transparência e à oferta de cursos pela FEPESE. No primeiro caso, a partir deste relatório, iniciou-se uma prática facilitadora da compreensão das diferentes naturezas do apoio fundacional e se passa a diferenciar contrato de convênio, bem como a melhor identificar a origem de um ou de outro.

Já do ponto de vista dos cursos, salta aos olhos a Tabela 6 (FEPESE, 2014, p. 34) que indica zero cursos ofertados e, consequentemente, zero em todas as demais colunas nos anos de 2013 e 2014, sendo que no RG anterior (FEPESE, 2013, p. 20), os números eram outros, assim quantificados: um curso com 38 alunos, 14 professores e 14 disciplinas. Houve uma diminuição dos valores ao longo dos anos imediatamente anteriores até que se chegasse ao zero em 2014 e 2015 e sumissem definitivamente destes documentos a partir de 2016.

Em 2015, passaram a incluir, entre os documentos apresentados para prestar contas, a ata de reunião do Conselho Curador da entidade. Se nesse primeiro ano a ata destaca apenas um elemento de relevância – um novo organograma, baseado em um novo regimento interno – em outros anos elas nos fornecem pistas importantes acerca da condição da entidade naquele momento em que se realizou a reunião.

Entre os demais documentos do referido ano há dois elementos de destaque recorrentes, que são o aumento das receitas com a organização de concursos públicos e a diminuição do valor das doações para a UFSC. Há outro elemento, contudo, que precisa ser mais bem avaliado. Na nota 15, referente a “Férias a pagar e provisões para rescisões”, os valores passam de zero

a R$ 1.023.134,63 e é mencionada uma Resolução 004/2014[113] para justificar “a provisão para rescisão dos funcionários alocados em projetos” (FEPESE, 2015, p. 7).

Na documentação relativa ao ano de 2016 há uma ausência significativa referente às Notas Explicativas junto à documentação contábil. Elas estão somente no encarte do Relatório de Gestão e neste ano houve grandes variações em algumas rubricas específicas da contabilidade da entidade para as quais seriam necessárias explicações ou indicações. Os “depósitos judiciais” saltaram de R$ 84.013,95 em 2015 para R$ 1.028.389,76; os gastos com fornecedores mais que triplicaram, passando de R$ 327.466,07 para R$ 1.025.624,79. Porém, o que realmente se destaca são os gastos com obrigações sociais e tributárias a recolher. No caso das sociais, o salto foi de R$ 9.974,59 para R$ 700.685,09 e no das tributárias foi de R$ 70.981,56 para R$ 306.240,03.

Na nota 10 (FEPESE, 2016, p. 70), que trata dos “Depósitos Judiciais”, não há qualquer explicação, apenas a inclusão de um processo em relação ao ano anterior, cujo valor é quase a totalidade dessa rubrica (R$ 944.375,8). Na nota 13, que trata dos fornecedores, também não há qualquer explicação para a variação.

Já as notas 15 e 16, que tratam das obrigações sociais e tributárias, apesar de não conterem explicações, apresentam tabelas que indicam porque houve esse salto nos valores, uma vez que em várias linhas dessa tabela o valor do ano anterior (2015) estava zerado. Isso pode ter ocorrido por questões de adequação à legislação vigente, no caso dos recolhimentos ao INSS e do PIS. O mais provável, porém, é que se refira à inscrição de uma dívida da entidade por dívidas anteriores com o INSS, totalizando R$ 722.251,69, a ser paga em prestações mensais de R$ 12.037,53, o que no ano de 2016 significou um dispêndio de R$ 157.161,46 (FEPESE, 2016, p. 73).

O ano de 2017 apresenta poucas alterações em relação ao exercício anterior, demonstrando, inclusive, que as rubricas que se destacaram pela elevação dos valores tenham se estabilizado nos novos patamares. O que se destaca, porém, é a ausência de mais documentação. Não há Notas Explicativas dos balanços e demonstrativos financeiros nem junto

[113] Após muitas tentativas de buscas não foi possível identificar à qual Resolução específica o relatório fazia menção, pois não há uma identificação adicional que indique o órgão ou instituição que produziu tal resolução como ocorre nesses casos, normalmente.

a estes, nem no Relatório de Gestão, como ocorreu em 2016, o que voltou a ocorrer em 2018. Neste ano, houve um acréscimo brusco nas receitas advindas da administração dos concursos públicos, as quais saltaram em número de 17 (FEPESE, 2017, p. 10) para 38 (FEPESE, 2018, p. 18) e em valores arrecadados, de R$ 802.944,61 para impressionantes R$ 4.554.810,12.

Apesar desses saltos, no conjunto dos documentos apresentados naquele ano, indicou-se um *deficit* de R$ 340.813,12, situação que, como veremos nos anos posteriores, seguiu ainda por algum tempo. No Relatório de Gestão (FEPESE, 2018, p. 25) a posição oficial da entidade foi assim expressa[114]:

> A atual conjuntura econômica e política vêm afetando diretamente o investimento nas diversas áreas de desenvolvimento econômico e social, quer seja na esfera municipal, estadual ou federal. A perspectiva para o ano de 2019, diante do cenário político que vem se instalando no país é incerto, influenciando negativamente os investimentos nas áreas de atuação da FEPESE.
> Diante desta realidade, esta fundação continua buscando na sociedade outras opções de atuação, além dos projetos vinculados ao setor público e às próprias universidades, por meio da oferta de serviços de alto nível, concretizados em parcerias com o setor produtivo, bem como por intermédio da oferta de estágios, realização de concursos públicos, processos seletivos e capacitações.
> Mesmo nesse conturbado cenário, sofrendo reflexos das dificuldades conjunturais, é possível afirmar que ao longo dos anos a FEPESE vem atualizando e aprimorando sua governança, capacitando seu corpo técnico e investindo na atualização da infraestrutura para atender às demandas atuais e futuras da sociedade.

Houve, nesse período, uma mudança drástica na forma de apresentação dos dados, em especial, do Relatório de Gestão, que passou a ser dividido não mais por assuntos/tópicos, e sim por trimestres. Essa forma de elencar as ações da fundação não facilita muito a visualização do todo e/ou da continuidade de projetos, contratos, convênios etc.

O destaque, no entanto, são as ausências das Notas Explicativas dos documentos contábeis, que chegam a estar numeradas nos balanços e nas demonstrações, mas não estão disponíveis nem no site nem no Relatório de Gestão. Elas reapareceram somente na documentação relativa ao ano de 2020. Essa ausência chegou a ser cobrada pela AUDIN que detalhamos no capítulo anterior, mas até o encerramento desta pesquisa, os documentos ainda não estavam publicados no endereço eletrônico da entidade.

A comparação das documentações indica que 2018 foi realmente um ano de ouro nos concursos públicos, uma vez que, em 2019, apesar de boa arrecadação e do aumento absoluto

[114] Não há uma menção sequer ao termo *deficit* ou prejuízo ao longo do Relatório de Gestão mencionado.

do número de certames administrados (44), ela não chegou a um terço do ano anterior. Apesar dessa queda, em outras rubricas houve subidas consistentes – mais uma vez numeradas para as Notas Explicativas que não estão disponíveis – como nos ativos de Caixa e Equivalente de Caixa, tanto próprio como de projetos, e no passivo de convênios e contratos em andamento. Em todos esses os valores praticamente triplicaram de um ano para o seguinte. Apesar de quedas significativas nas receitas operacionais constantes da demonstração do *superavit*/*deficit* de 2019, relata-se que foi possível acumular um pequeno *superavit* (R$ 91.845,23) em meio aos anos seguidos de *deficit*.

O ano de 2020 – em função da pandemia - foi atípico para a humanidade e de grande prejuízo (*deficit*) para a FEPESE (R$ 359.916,56), ainda que tenham ocorrido acréscimos, embora pequenos, em algumas receitas, como aquelas dos projetos, dos concursos e das receitas advindas dos estagiários, as quais caíram em proporção maior.

Nas Notas Explicativas (NE) que voltaram a aparecer na documentação deste exercício há alguns pontos explicados em notas que merecem ser destacados: a) a nota 7, que trata dos projetos a receber que "referem-se às notas fiscais emitidas para os projetos", mas que ainda não foram pagos, sendo seus valores, portanto, registrados na "conta do passivo circulante" (FEPESE, 2020, p. 3-4), traz, pela primeira vez, um detalhamento de tempo do vencimento desses valores a receber. Além disso, dividiu os contratos em "a vencer", "vencidos até 180 dias", "vencidos entre 180 e 360 dias" e "vencidos acima de 360 dias" (idem); b) a nota 21, que trata do *superavit*/*deficit* do exercício e indica que o *deficit* teria sido causado pelo impacto da pandemia que "afetou diretamente as atividades desenvolvidas pela FEPESE", forçando-a "investir na inovação e diversificação de suas atividades" (FEPESE, 2020, p. 11-12). Além dessa explicação, a nota indica que "o incremento das despesas operacionais também foi impactado pelo projeto "Certames Públicos"[115], que passou a transitar pelo resultado da Fundação, em 2020 (idem); c) com o retorno das NE, voltou a explicação acerca do "valor adicionado" (nota 23) que não indica, mais uma vez, a forma com é realizada "a distribuição da riqueza gerada pela Fundação".

[115] No parecer do Conselho Fiscal da entidade aparece a explicação de que "nos exercícios anteriores esta despesa estava diluída dentro das despesas operacionais" e que teria havido uma recomendação dos auditores externos acatada pela FEPESE. Complementarmente há uma recomendação para um gerenciamento mais eficiente das despesas com esse projeto (Parecer do Conselho Fiscal da FEPESE, 2020, p. 2).

Outro ponto que se destaca está explicado na nota 27, sobre as “Ações da Pandemia”, conforme transcrito abaixo (FEPESE, 2020, p. 13):

> Diante do cenário instaurado em razão da pandemia do novo Coronavírus, no dia 17 de março de 2020, tiveram início as atividades da FEPESE em regime de teletrabalho. Nesse contexto, foram adotadas estratégias para sustentação da operação e do atendimento 100% em home office, com o intuito de manter a excelência da marca Fepese e a sinergia entre o Time FEPESE. Foram realizadas, no decorrer de 2020, ações técnicas e institucionais, com o objetivo de aperfeiçoar o trabalho remoto e proporcionar bem-estar dos funcionários, estagiários e prestadores de serviço. Destaca-se a realização de 24 eventos, entre Palestras, *happy hour*, concurso de fotografia, culinária e festa junina. Além da manutenção da ginástica laboral, foram incluídas nas rotinas da equipe, práticas de meditação e aulas de ginástica, todas transmitidas ao vivo. Relevante destacar a pesquisa sobre saúde e comportamento, realizada em maio, uma ação em parceria com o Laboratório Fator Humano, do Departamento de Psicologia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), para analisar os efeitos do isolamento social e da quarentena na capacidade de trabalho e no eventual retorno presencial às atividades. Em outubro de 2020 as atividades presenciais foram retomadas, de forma gradativa, com 50% da equipe, mantendo em trabalho remoto os grupos de riscos. Para esse retorno, além das medidas sanitárias constantes em decretos municipais e estaduais, foram adotadas rotinas de testagens, através de convênio com laboratório médico, e também foi disponibilizado transporte particular para aqueles que dependiam do transporte público.

As diferenças com a política adotada pela FEESC diante do mesmo cenário são gritantes e dão indícios interessantes acerca das prioridades e, de certa forma, até mesmo sobre nuances éticas (ou de *ethos*) entre as diferentes FA’s na UFSC.

Em 2021, apesar de uma retomada da aplicação – e por consequência, das receitas – de concursos públicos, a FEPESE registrou novo *deficit* (R$ 104.118,14). Ainda assim, houve mais “riqueza acumulada” e distribuída, no valor de R$ 3.152.600,72 (FEPESE, 2021, p. 11). No parecer do Conselho Fiscal há uma indicação de que houve melhoras no exercício, quando comparado ao anterior, especialmente por conta das “receitas com administração de projetos e concursos, que é o *corebusiness* da fundação”. Entretanto, o conselho indica que

> o *déficit* em 2021 ainda persiste. O resultado líquido da fundação em 2021 foi de R$104 mil reais negativos. Comparando com 2020 (negativo em R$359 mil) houve uma redução relevante no *déficit* de aproximadamente 70%. Contudo, o resultado é ainda negativo, ou seja, a fundação gastou mais do que arrecadou no exercício. Isto tem um impacto negativo no PL da fundação que foi reduzido no montante do *déficit*. Este conselho parabeniza a diretoria pela redução significativa no *déficit* que é recorrente nos últimos exercícios, mas faz um alerta para que novas ações sejam tomadas no sentido de equilibrar as receitas e despesas para evitar resultados negativos no futuro. No longo prazo, um resultado deficitário não é algo sustentável. Se a FEPESE continuar acumulando resultados negativos, poderá ser necessário um corte mais radical de despesas no futuro para encontrar um equilíbrio. Isto poderá

> comprometer a capacidade de investimento da fundação ou acarretar em cortes de despesas essenciais para seu funcionamento (FEPESE, 2022, p. 2-3).

Como veremos abaixo, a preocupação era justificável e o exercício seguinte (2022) veio dar um pequeno fôlego superavitário antes desse *deficit* atingir níveis inéditos e muito preocupantes em 2023 (último ano analisado) e passar à casa dos milhões de reais. No mesmo parecer citado acima, há uma possível explicação que precisará ser confirmada ou retificada pelos dados que indicam aumento de quase 90% na quantidade de trabalhadores contratados pela fundação, que passaram de 277 em 2020 para 401 em 2021 (FEPESE, 2022, p. 3).

Em 2022 ocorreram poucas variações para mais e para menos que não tenham sido proporcionais ao aumento ou à diminuição de determinadas demandas da entidade, conforme destaque do Parecer do Conselho Fiscal (FEPESE, 2023, p. 2). O conselho chega a parabenizar a diretoria pela reversão do *deficit* e não dá qualquer indicação de algum possível/provável desequilíbrio com consequências futuras. Pelo contrário, chega a caracterizar uma “tendência conservadora” na gestão da FA em tela.

Analisar os documentos de 2023 foi um desafio, uma vez que, em certos momentos, não parece que os diferentes documentos, produzidos por diferentes agentes, em posições distintas e, em alguns casos, com largo intervalo entre um e outro, falam da mesma fundação.

Os Relatórios de Gestão (RG), em geral, têm um conteúdo mais propagandístico e “para fora” do *campus* universitário, então, é normal esperar linguagem menos acadêmica e tentativas de falar mais de coisas boas e praticamente nada sobre os problemas enfrentados ao longo do exercício analisado e, ainda mais, do acúmulo de possíveis erros e/ou problemas ao longo do tempo. No caso do RG 2023, no entanto, surpreende que não se aborde a questão do *deficit*/prejuízo apresentado no exercício em questão, uma vez que os outros documentos falam até em “ameaça à existência/continuidade” da FEPESE.

Em suas considerações finais, o RG (FEPESE, 2023, p. 54-5) chega a contradizer algumas orientações e diagnósticos lavrados em Parecer e Ata do Conselho Fiscal e Curador da entidade (FEPESE, 2024 e FEPESE, 2024) respectivamente. Flagrantes prejuízos que foram mencionados nesses documentos como alvos indicados para cortes de gastos futuros, com o

intuito de reequilibrar as finanças da entidade, são apontados nessas considerações como possíveis formas de alavancar novas receitas.

O *deficit* acumulado do exercício foi de impressionantes R$ 2.123.274,15 (dois milhões cento e vinte e três mil reais), o que deixou a fundação à descoberto e rebaixou os resultados sobre seu Patrimônio Líquido em quase um milhão de reais quando comparado ao período anterior. Diante disto, e "tendo em vista os resultados apresentados nos últimos exercícios" – que teve apenas um ano pouco superavitário e acumula *deficits* –, o Conselho Fiscal considera que esse cenário pode ser de longa duração (FEPESE, 2024, p. 2).

O parecer credita os resultados negativos, em boa parte, à diminuição de receitas com concursos (decréscimo de R$ 2.434.930), mas também indica que (idem):

> Outras despesas que chamaram a atenção no exercício e contribuíram para o prejuízo da FEPESE foram as despesas com Capacitação e Eventos e as despesas com Projetos Vinculados que somaram um total de R$ 806.284 (oitocentos e seis mil reais). Tais despesas não existiam no exercício anterior.

Em sentido oposto, o Relatório de Gestão (FEPESE, 2023, p. 54-5) afirma:

> Os eventos e capacitações são áreas tradicionais de atuação da FEPESE que continuam a oferecer oportunidades de expansão. O sucesso do *Summit* Cidades e a realização de cursos de capacitação, como o Novo Plano Diretor de Florianópolis e as Audiências Públicas da Fundação Catarinense de Cultura, são exemplos de como a Fundação pode alavancar sua expertise para gerar receitas e promover o desenvolvimento socioeconômico.

Não obstante, poucas linhas abaixo, o mesmo Relatório conclui, de forma muito otimista, esta edição em tela (FEPESE, 2023, p. 55):

> Em face dos desafios enfrentados em 2023, a FEPESE está posicionada para avançar em suas verticais estratégicas, aproveitando as oportunidades de crescimento e inovação. A instituição deve continuar a adaptar-se ao ambiente político e econômico, mantendo uma gestão financeira prudente e buscando novas parcerias e projetos. Com uma abordagem focada na transformação digital, atração de investimentos, eventos, capacitações e estágios, a FEPESE pode não apenas reequilibrar suas contas, mas também contribuir significativamente para o desenvolvimento socioeconômico regional e nacional.

Já no parecer mencionado (FEPESE, 2024) e até mesmo no Relatório dos Auditores Independentes (FEPESE, 2024), o que se vislumbra para o futuro da entidade é um cenário um pouco mais sombrio:

> Quando este conselho analisa o desempenho econômico em conjunto com o financeiro percebemos a assertividade da ênfase de continuidade dada pela auditoria externa. **Caso a fundação repita este desempenho para o exercício de 2024, provavelmente teria que fechar suas portas, pois não teria caixa nem para pagar suas despesas básicas com pessoal** (Idem, p. 2. Destaque nosso).

No caso do RAI (FEPESE, 2024), como se trata de um documento de auditoria, as opiniões emitidas referem-se apenas à regularidade das prestações de contas apresentadas e não necessitam ou não devem, a princípio, emitir juízo de valor sobre a gestão em si dos recursos da entidade auditada. Apesar disso, o parágrafo transcrito abaixo está colocado sob as expressões “Ênfase” e “Continuidade Operacional” grafadas em negrito (FEPESE, 2024, p. 2):

> Destacamos que a Fundação apresentou déficit no exercício de 2023, no valor de R$ 2.123.274,15, ocasionando um Passivo a Descoberto no montante de R$ 939.348,32 em 31/12/2023. A administração da Fundação vem tomando medidas para reverter a situação conforme descrito na nota explicativa 22. Nossa opinião não contém ressalva relacionada a esse assunto.

Consideramos que o texto disposto dessa forma traz uma indicação de preocupação com o futuro da entidade, ainda que ela não possa ser expressa de forma mais direta e não caibam ressalvas técnicas ao conjunto da prestação de contas por este motivo.

A Ata do Conselho Curador (FEPESE, 2024) é um documento que procurou intermediar essa relativa oposição entre os demais documentos citados anteriormente, uma vez que há indicação de concordância com as preocupações expressadas no RAI sobre os dados de 2023 e no PCF sobre o mesmo ano, mas há também o registro de um relativo otimismo diante do que já havia sido assinado e indicado para o exercício seguinte.

Encerrando este item indicando as principais recomendações feitas pelo Conselho Fiscal como forma de superar tal situação:

5. Necessidade de revisão do plano de integridade da FEPESE e construção de um modelo de gestão e captação de projetos baseado em riscos;
6. Analisar com maior economicidade as despesas da FEPESE, principalmente, as despesas discricionárias;
7. Revisar o plano de ação para 2024;
8. Revisar a política de contabilização para estimativa de perda com projetos a receber;

9. Diversificar a carteira de projetos diminuindo a concentração de projetos com a área pública.

Os temas tocados nos itens 1, 4 e 5 são de interesse geral acerca das quatro FA's da UFSC e dizem respeito às variações nos pagamentos percebidos pelas entidades ao longo dos anos, o que parece ter um peso extraordinário no caso da FEPESE quando comparada às demais FA's na UFSC.

5.4.2 Breves considerações semifinais

A mais jovem das FA's na UFSC parece ter nascido com características mistas das suas três irmãs mais velhas, uma vez que ela é uma iniciativa de professores de um determinado setor do campo acadêmico da UFSC (CSE), assim como a FUNJAB, e ao mesmo tempo, procura se destacar no apoio mais social e menos clientelístico para a UFSC, como a FAPEU, mas também se pretende moderna e projeta vínculos com o setor privado, como a FEESC.

Essa soma ou mistura, no entanto, parece-nos simultaneamente, uma forma (ou tentativa) de diferenciar-se dessas mesmas três irmãs e de procurar destacar-se onde elas ainda não atingiram ou não obtiveram sucesso. Nesse sentido, destaca-se o papel dos concursos e processos seletivos públicos que a FEPESE gere e, num período mais recente, a questão das consultorias aos municípios.

O desequilíbrio financeiro constatado no último ano analisado é um ponto importante que demanda aprofundamento, uma vez que podemos afirmar que coloca em xeque a viabilidade de uma destacada FA na UFSC, para não dizer de uma relevante organizadora de concursos e processos seletivos do sul do país, apesar de todas as "garantias e comodidades" que o fato de ser uma FA de uma grande universidade federal traz consigo. Neste mesmo ano, para se ter uma noção, a FEPESE foi listada como a terceira maior fornecedora da UFSC[116], tendo absorvido 14,71% do orçamento destinado a esse fim (UFSC, 2023, p. 230).

[116] As duas primeiras colocadas na lista de fornecedores no mesmo ano foram: Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU), com 39% de participação no saldo, Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina (FEESC), com 25,74% (idem).

5.5 O CONJUNTO DA OBRA

Se as fundações de apoio estão espalhadas por todas as IFES e, de forma generalizada, trabalham com base em um mesmo modelo de funcionamento/gestão, inclusive por força de leis, há muitas nuances possíveis de serem observadas entre as diferentes fundações que apoiam as diferentes universidades, obviamente que, na grande maioria dos casos, essas diferenças se dão em decorrência das características próprias das instituições apoiadas, ora com mais vocação nas áreas da saúde, ora com mais vocação agrária, nas engenharias e outras possibilidades.

No caso da UFSC, podemos refletir se a especialização em questão não é das próprias fundações e não da universidade. Por exemplo: a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que é uma universidade muito maior e com mais cursos do que a UFSC, tem apenas duas fundações de apoio, sendo que a Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB) é quase marginal se comparada à outra, que é uma das maiores e mais conhecidas do Brasil, a Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC); a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), de tamanho compatível com o da UFSC, também só tem duas fundações, sendo uma delas muito atuante além muros dos *campi* da universidade, no caso do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), e outra mais "interna", a Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FADEPE).

Se analisássemos cada universidade federal, provavelmente, encontraríamos uma diversidade maior de situações, nesses termos e, possivelmente, alguma dessas se aproximaria da situação na UFSC. Porém, o que está posto em questão é mais uma comparação entre as fundações da UFSC a partir dessa impressão de que elas dividem o espaço da universidade e o capital social, político e econômico advindo dela a partir de especializações de suas funções.

A FUNJAB, apesar de mais antiga, é a menor das fundações, seja em termos orçamentários, seja em termos de ocupação do espaço físico na universidade, uma vez que ocupa uma sala do prédio do curso de Direito enquanto as outras três ocupam prédios e instalações muito maiores e mais destacadas[117]. Outra característica diferente é a vinculação quase direta a apenas um curso da UFSC – o Direito. Além das pesquisas – elemento comum

[117] O mesmo ocorrendo com a Fundação CERTI.

em todos os casos – o maior destaque da FUNJAB é na oferta de cursos de pós-graduação na área do direito.

Se analisarmos as questões quantitativas, a FEESC pode ser considerada a maior das fundações de apoio da UFSC, seja em termos de orçamento, número de projetos ou parcerias, seja na quantidade de instituições apoiadas, extrapolando em muito o âmbito da UFSC. Apesar da FEESC não atender somente às demandas da área da engenharia, a desproporção de apoio dado a esta em relação às outras áreas de outros centros que não o CTC é gritante. A FEESC é, também, a maior captadora de recursos privados dentre as quatro fundações na UFSC, sendo aquela que tem o maior número de parcerias firmadas com indústrias e outras marcas de grande porte econômico.

A FAPEU, por sua vez, foi a única fundação instituída por iniciativa da própria universidade. Essa iniciativa se deu em meio ao processo de ampliação no número de fundações públicas criadas no âmbito do próprio estado para dar conta de serviços e demandas que anteriormente eram atendidos por autarquias ou órgãos próprios. Apesar de ter na pesquisa, como todas as outras, uma atribuição fundamental, é na área da extensão que esta fundação se destacou mais em determinados momentos, tanto em termos orçamentários quanto em número de projetos, bolsas nessa área etc. Proporcionalmente, é a fundação que mais repassa parte de seu orçamento à UFSC, por meio de uma série de formulações constantes de políticas específicas, como aquelas vinculadas à arte, cultura, assistência estudantil etc.

Já a FEPESE tem uma vocação para a gestão de concursos públicos e, dado o centro de sua atuação acadêmica, o CSE, também tem muitas parcerias com prefeituras para consultorias e outros serviços na área de gestão pública. Entre todas as sedes das fundações, possui o prédio mais imponente e central (geograficamente) no *campus*, além de ser a que menos facilita o acesso às suas instalações.[118] Apesar de ser a mais jovem das fundações cadastradas como de apoio e somente a terceira em tamanho e movimentação de recursos, tem muita visibilidade

[118] Nas primeiras visitas feitas ao espaço físico das fundações fomos bem recebidos e atendidos por funcionários que nos guiaram e prestaram informações relevantes para a continuidade da pesquisa. Na FEPESE não fomos sequer autorizados pelas recepcionistas a ultrapassar as catracas do prédio para sermos atendidos por alguém com condições de disponibilizar informações e/ou nos guiar/orientar, tendo sido disponibilizado apenas um endereço de e-mail para solicitar formalmente o que fosse do nosso interesse e/ou para agendar uma visita na sede.

pública que extrapola os muros da UFSC, dada essa vocação voltada aos concursos e processos seletivos públicos e aos cursos/parcerias em/com prefeituras.

Sinteticamente, podemos afirmar que não há uma concorrência, mas sim uma complementariedade entre as diferentes fundações mencionadas. O que não se pode afirmar, sem outros elementos além dos apontados até aqui, é a intencionalidade (ou não) dessa divisão de tarefas/especialidades que, em algum grau, pode ser extremamente útil para a UFSC.

CAPÍTULO 6 – DA AUTONOMIA E SUAS “NUANÇAS”

> O atraso é um problema nacional que exige, pois, a tomada de consciência nacional e, para tal, a universidade tem um papel destacado. Sua missão, segundo Darcy Ribeiro, é contribuir para o desenvolvimento de uma consciência crítica fundada no conhecimento científico por ela produzido e a partir dela difundido. Nesta tarefa, importa valorizar a metodologia científica moderna, empregada no esforço de autocompreensão de nossas condições, constrangimentos, potencialidades; sobretudo, a adesão de pesquisadores, cientistas e intelectuais aos esforços de construção de uma universidade autônoma e num só tempo socialmente responsável (Miglievich-Ribeiro, 2012, p. 35).

Procuraremos, neste capítulo, debater os fundamentos da questão sobre a autonomia universitária (AU) que, no momento presente, segue sendo garantida constitucionalmente por meio do Artigo 207 da CF-88 que prevê que “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”.

Essa síntese em forma de artigo constitucional, no entanto, não é tão determinante para o funcionamento ordinário de uma universidade. Na verdade, é o conjunto de leis que compõe o arcabouço legal educacional que foi mencionado nos capítulos anteriores que determina como se dá o cotidiano do fazer universitário dos pontos de vista “didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial”.

Em outras palavras, é o que está determinado pela LDB como lei maior, mas também o que está descrito em leis complementares ou suplementares, como aquelas relativas às avaliações externas ou as que determinam a forma de conformação e execução orçamentária de uma autarquia, e até mesmo na lei que rege a relação entre as universidades e as fundações de apoio, que pode indicar se há compatibilidade entre elas e o que está expresso no artigo constitucional, ou seja, se a autonomia descrita é de fato garantida/existe.

Por tudo que lemos e levantamos no percurso da pesquisa, podemos afirmar que há uma maioria de agentes e organizações que considera diversos fatores para chegar a um quase consenso sobre a não realização (ou, ao menos, não realização integral) da AU no que diz respeito ao conjunto das IFES brasileiras. Podemos depreender isso desde a literatura sindical,

acadêmica e dos debates realizados no âmbito universitário, inclusive quando consideramos grupos que opinam e se posicionam de forma divergente sobre outras questões.

No geral, os argumentos centrais transitam ao redor da questão orçamentária, uma vez que, apesar da garantia constitucional de autonomia "administrativa e de gestão financeira e patrimonial", a forma com que o orçamento é regrado e enviado às universidades permite pouquíssima margem de manobra autônoma. A bem da verdade, nem mesmo o orçamento garantido na LOA é de fato cumprido na íntegra dede 2015, como vimos no início desta tese. Além da questão geral da execução orçamentária, há muita crítica ao excesso de burocracia para alterar direcionamentos de verbas e patrimônio e em relação às aquisições necessárias ao fazer universitário referente à pesquisa e à extensão de modo específico.

É essa autonomia relativa (ou parcial) que possibilitou às universidades estabelecerem diferentes formas ou meios de minimizar os efeitos burocráticos que interferem neste exercício da AU. Nesse caminho, algumas IFES fizeram opções distintas e, apesar de todas terem algum grau de relevância para as FA's, nem todas tornaram-nas praticamente imprescindíveis, como no caso da UFSC.

Considerando estes aspectos, neste capítulo, buscaremos desvelar a implementação do citado artigo constitucional na realidade concreta da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) a partir de análises feitas em relação às parcerias entre a universidade e as quatro fundações de apoio credenciadas por seu Conselho Universitário. Se as determinações legais de caráter nacional provavelmente são mais relevantes e atingem o conjunto das IFES no que diz respeito ao exercício da autonomia, ao olhar de dentro para fora, a questão das FA's parece ser o elemento sobre o qual a UFSC, assim como as demais universidades federais, tem maior controle decisório.

Essa possibilidade poderia ser usada tanto no sentido de enfraquecer os vínculos e abolir a "necessidade" de uma ou mais FA quanto no sentido inverso, ou seja, ser utilizada com o intuito de fortalecer esses vínculos e tornar tais entidades parte central da vida universitária e seu fazer cotidiano. No caso da UFSC, não nos restou dúvidas de que se optou pelo segundo caminho.

Adiante, aprofundaremos algumas nuanças para melhor elaborar algumas destas e outras ideias que, eventualmente, podem acabar por iluminar antecipadamente certas

conclusões ou considerações finais. Entre elas, estão a questão da atual *omni*presença das Fundações de Apoio (FA's) na vida cotidiana da UFSC, bem como alguns paradoxos possíveis de serem identificados em ações e discursos sobre as FA's.

Podemos mencionar, nesse sentido, o paradoxo da inevitabilidade - mesmo antes da vigência da constituição atual -, que torna as fundações (ou o discurso sobre elas) entidades que existem independentemente da vontade das pessoas que as criaram e as utilizam das suas mais diversas formas quando as gerem ou quando estão à frente da gestão da universidade.

Outra questão que pode ser identificada diz respeito à exaltação aos feitos das FA's que, na verdade, são feitos produzidos pelo corpo universitário (professores, técnicos e bolsistas) que efetivamente constitui a mão de obra majoritária que trabalha nos projetos que são (inter)mediados por elas.

Como maior contribuição direta das FA's para o atual estado de coisas na universidade, no entanto, podemos mencionar a mudança de *ethos* que tais presenças provocam para que ocorra nas IES públicas em geral e na UFSC em particular. Ao decidir oferecer parte da gestão do fazer universitário a uma entidade cuja forma de atuação converge para as do mercado e não para as das instituições públicas, como a própria UFSC, o que fica evidenciado nos diversos documentos analisados das quatro fundações investigadas, tal fato acabaria (ou acabará) por gerar uma situação em que uma se sobressai ou sobrevale à outra.

Em outros termos, podemos refletir se aquela tutela que se procurou impor às universidades desde sua gênese e que ao longo do tempo já foi exercida pela Igreja, por reis e príncipes e/ou pelo Estado, em suas diferentes formas de organização ao redor do globo e ao longo da história, não estaria, agora, sendo multiplicada e se transformando em tutelaS, exercidas ainda por diferentes agentes externos, mas também de dentro da própria instituição universidade.

Para corroborar essas análises e buscar respostas para algumas hipóteses, procuramos identificar quatro eixos dessa relação FA's x UFSC e verificar se, como e quanto cada um deles pode indicar o grau de autonomia exercido pela UFSC. São eles:

- Como se define quais projetos serão gerenciados pelas FA's na UFSC? Há autonomia das FA's e/ou da UFSC sobre essa decisão?

- Todas as verbas captadas externamente à UFSC podem ser direcionadas pelo financiador e/ou pela FA? E as verbas do orçamento próprio da UFSC?
- Quantos e quais são os ex-reitores (e pró-reitores) da UFSC que antes e/ou depois de seu período de gestão assumiram cargos de direção de FA's na UFSC? Nas FA's ligadas a centros específicos, dá para observar relação semelhante?
- É possível correlacionar abertura de novos cursos ou vagas de graduação aos centros mais favorecidos pelas relações com as FA's?

Para adentrar nesses meandros, no entanto, torna-se necessário abordarmos teórica e historicamente a questão mais ampla da autonomia.

6.1 AUTONOMIA E HISTÓRIA

> (…) a história das universidades, segmento decisivo da história da cultura ocidental, possibilita também compreendermos melhor uma parte de nossa herança intelectual e do funcionamento de nossas sociedades. Cada época precisou resolver o dilema renovado da preservação do saber passado e da integração da inovação, da avaliação de competências e da mudança dos critérios de apreciação (Charle; Verger, 1996, p. 15).

Visto que já abordamos a questão da história da universidade no capítulo dois, apenas retomaremos o mínimo necessário, uma vez que aqui caberá abordar debates fundamentais acerca do papel da educação em nível superior, em especial, para a produção da sociabilidade humana e sua reprodução. Em outras palavras, queremos demonstrar a relevância da instituição universitária na conformação cultural e social humana como a conhecemos.

Como pudemos ver em Cambi (1999), a educação, de modo geral, ao ser moldada pela sociedade, passou também a moldá-la de acordo com os interesses hegemônicos postos em cada momento histórico. Se, inicialmente, a classe hegemônica procurou garantir melhores condições de formação de seus quadros, pouco tempo depois do início da institucionalização escolar e universitária, essa mesma classe enxergou possibilidades mais amplas para instrumentalizar a seu favor a educação de setores mais amplos da sociedade.

As novas formas de organização social que o capitalismo estabelecia necessitavam de uma nova forma de conformismo, uma nova forma de humanidade que visse no Estado e nas

suas instituições (entre as quais aquelas responsáveis pela instrução) a capacidade de estabelecer consensos. Nas palavras de Gramsci (2016, p. 23-4):

> Questão do "homem coletivo" ou do "conformismo social". Tarefa educativa e formativa do Estado, cujo fim é sempre o de criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a "civilização" e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade. Mas como cada indivíduo singular conseguirá incorporar-se no homem coletivo e como ocorrerá a pressão educativa sobre cada um para obter **seu consenso e sua colaboração, transformando em "liberdade" a necessidade e a coerção?** Questão do "direito", cujo conceito deverá ser ampliado nele incluindo aquelas atividades que hoje são compreendidas na fórmula "indiferente jurídico" e que são de domínio da sociedade civil, que atua sem "sanções" e sem "obrigações" taxativas, mas que nem por isso deixa de exercer uma pressão coletiva e de obter resultados objetivos de **elaboração nos costumes, nos modos de pensar e de atuar, na moralidade etc.** (Grifo nosso).

Estabelecida tal caracterização e com a intenção de destacar características próprias do ensino de nível superior, podemos pensar - a partir daí - algumas características que tornam as universidades relevantes, sob o viés tanto histórico quanto sociológico de análise. Dentre essas características, podemos citar:

A – O vanguardismo da organização do ensino

Ao contrário do que pode parecer lógico aos olhos de uma pessoa que viva no século atual, as formas de ensino organizadas aproximadamente como as que conhecemos nos dias atuais não foram concebidas partindo dos conhecimentos primários aos superiores, ao contrário, primeiro, surgiram as universidades, posteriormente, os cursos intermediários, e somente mais tarde, as classes de alfabetização e os primeiros rudimentos matemáticos, das ciências naturais etc. Cambi (1999) descreve e analisa em pormenores esses processos. O que ocorreu, na prática, pode ser demonstrado metaforicamente, pois é como se a construção de uma casa – que, nesse caso, são as instituições e a organização do processo educacional - tivesse começado pelo teto/cobertura e não pela base estrutural.

B – A afirmação da necessidade de autonomia como princípio

Filosoficamente, os intelectuais das primeiras universidades apregoavam que sem autonomia não seria possível alcançar as mais altas elaborações que eram esperadas naqueles ambientes, ou seja, se fossem submetidas a qualquer tipo de intervenção ou tutela, elas não cumpririam a função para a qual foram criadas. Apesar de não ser plausível pensar que os

homens daqueles tempos acreditariam ser possível criar uma instituição que não sofresse qualquer tipo de influência, podemos compreender que a autonomia idealizada se dava em relação às autoridades constituídas de então, isto é, em relação à nobreza, ao clero etc[119].

C – A diversidade didática e organizacional

As diferenças culturais dos contextos nos quais surgiram as primeiras universidades, bem como de suas principais vocações e da ainda não surgida legalidade, levaram às diferentes experiências a serem razoavelmente diversificadas, ainda que a presença da Igreja Católica fosse um elo de ligação forte entre todas. Questões como o sustento das estruturas e da remuneração dos professores, dos direitos e deveres estudantis e das instituições que os recebiam, vindos de outros lugares, e tantos outros assuntos foram sendo resolvidos aos poucos e de diferentes formas. Há excelentes contribuições sobre estas questões ainda no período medieval em Le Goff (2017), por exemplo.

É possível observar que essas características destacadas podem parecer conflitantes – ao menos aparentemente – e, eventualmente, isso pode acabar indicando a existência de um conflito onde não há. O mais direto deles é a contradição entre o apontamento da universidade como uma instituição geradora de consenso e, ao mesmo tempo, autônoma.

Em princípio, se voltarmos à afirmação de que a universidade é uma das instituições criadas pela humanidade, capaz de gerar consenso (ativo e passivo) de amplas camadas da sociedade, e ao fato de que as universidades surgiram antes dos demais níveis de ensino – e, portanto, conformaram-nos, de certo modo, a partir de si – podemos encontrar formas mais precisas de caracterizá-las como moldadoras relevantes das sociedades nas quais passaram a existir. Afinal, foi a partir das universidades que surgiram os professores que passariam a lecionar nelas mesmas e nas modalidades e nos níveis de ensino que ainda viriam a ser criados. A própria conformação dos demais níveis de ensino se deu a partir das universidades, ao definirem o que seria exigido de experiência educacional prévia dos estudantes postulantes ao ensino superior.

[119] Há diversos autores que abordam este tema. Para nossos propósitos, mencionaremos apenas Chauí (2001) e Bianchetti; Sguissardi (2017) que fazem síntese histórica acerca do tema e estão citados e referenciados nesta tese.

Esse ponto de vista acerca das universidades e das instituições que emergiram a partir destas nos permite apreendê-las com o peso social que realmente têm agora e desde o momento em que surgiram, bem como emanadoras e realizadoras de soluções científicas, políticas, econômicas e sociais diversas e de alta relevância para a constituição cultural e histórica, sem que se perca a noção de totalidade na qual elas emergem. É, inclusive, nos momentos históricos, em que aparecem através do protagonismo de dissidentes e/ou abrigando-os, que as universidades fazem transparecer ainda mais o seu papel apaziguador da luta de classes. A partir de sua chancela e da ação dos quadros políticos nela formados, costumam surgir soluções "acima" da ideologia da luta de classes e que aplainam divergências e/ou dirimem conflitos.

Se nos níveis anteriores de ensino não são tão comuns a existência de espaços para debates entre contraditórios e/ou da conformação de movimentos, entidades e instituições paralelas que constituem a vida universitária (como são os órgãos colegiados, por exemplo), na universidade se faz mais presente e premente a necessidade de refletir mais e melhor (sobre) a sociedade em que se insere, em especial, pela mais elementar razão de ser: é neste espaço que se formam os principais quadros dirigentes dessa sociedade, seja em sua representação política de direito (o Estado), seja por meio de suas participações nas representações da sociedade civil, seja na produção de valor (material ou cultural).

Especialmente ao redor dessas questões, é fundamental relembrar os debates e as reflexões de Bourdieu (2004; 2017a e 2017b), que afirma e indica elementos que não necessariamente condizem com essa possível interpenetração universidade-sociedade quando analisa o campo científico após compreender que a ciência não se perpetua como uma "espécie de partenogênese", "engendrando-se a si própria, fora de qualquer intervenção do mundo social" (Bourdieu, 2004). Neste sentido, o autor afirma:

> É para escapar a essa alternativa que elaborei a noção de campo. É uma ideia extremamente simples, cuja função negativa é bastante evidente. Digo que para compreender uma produção cultural (literatura, ciência etc.) não basta referir-se ao conteúdo textual dessa produção, tampouco referir-se ao contexto social contentando-se em estabelecer relação direta entre o texto e o contexto (Idem, p. 20).

Ligações simples e diretas entre fatos históricos e a produção de obras artísticas, literárias ou histórico-científica não são plausíveis e fazem acontecer o "erro do curto-circuito", pois, ele identifica que,

> entre esses dois polos, muito distanciados, entre os quais se supõe, um pouco imprudentemente, que a ligação possa se fazer, existe um universo intermediário que chamo o **campo literário, artístico, jurídico ou científico**, isto é, o universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência. Esse universo é um mundo social como os outros, mas que obedece a leis sociais mais ou menos específicas (Idem ibidem. Destaque nosso).

Não pode haver, portanto, uma "ciência pura", livre das pressões e necessidades sociais, nem uma "ciência escrava" e sujeitada a diferentes demandas externas. Essas pressões "externas" que envolvem e atingem o campo científico "só se exercem por intermédio do campo, são mediatizadas pela lógica do campo" (Idem, p. 21). É nessa seara que volta à tona, com outra aproximação qualitativa, a questão da autonomia universitária que, a cada dia que se passou na história humana, se entrecruzou mais com a noção de autonomia do campo científico, uma vez que nos primórdios da ciência as instituições dedicadas a esta e ao ensino superior não coincidiam, ou nem existiam, necessariamente.

Esse casamento entre os institutos da universidade e da pesquisa científica fez surgir, de acordo com Bourdieu (2017, p. 56), uma ciência de instituição que

> tende a instaurar como modelo da atividade científica uma prática rotineira, na qual as operações cientificamente mais decisivas podem ser realizadas sem reflexão nem controle crítico, uma vez que a impecabilidade aparente dos procedimentos visíveis – frequentemente confiados aos executores – desvia-se de toda interrogação própria a pôr em dúvida a respeitabilidade do sábio e de sua ciência.

Esse consenso foi se constituindo, portanto, à proporção que as universidades se expandiram e se conformaram como "a casa do verdadeiro" saber, com todas as implicações positivas e negativas que isso acarreta. A aura de infalibilidade que paira (ou pelo menos pairava) sobre grande parte das universidades advém exatamente dessa conformação dos diferentes campos ao seu redor, o que acaba por legitimá-los enquanto, ao mesmo tempo, legitimam a instituição. Neste sentido:

> Se a cientificidade socialmente reconhecida é uma aposta tão importante é porque, embora não haja uma força intrínseca da verdade, há uma força da crença na verdade, da crença que produz a aparência da verdade: na luta das representações, a representação socialmente reconhecida como científica, isto é, como verdadeira, contém uma força social própria e, quando se trata do mundo social, a ciência dá ao que a detém, ou que aparenta detê-la, o monopólio do ponto de vista legítimo, da previsão autoverificadora (Idem ibidem, p. 53).

Em outras palavras, se há uma maior imposição do domínio sobre as amplas massas da sociedade que frequentam estabelecimentos escolares, nas universidades, busca-se mais a direção moral do conjunto da sociedade em/por meio de um ambiente que permite/prescreve uma desconcentração social quando comparado ao ambiente escolar que, em geral, é determinado apenas pela geografia, especialmente no caso das escolas públicas. No entanto, ao mesmo passo, esse ambiente contém todas as suas contradições, entre as quais a tendência à preservação e reprodução, inclusive por parte dos setores do campo que se consideram ou são considerados críticos.

É nesse sentido que Bourdieu (2004), ao abordar a questão do *habitus*, nos permite determinadas reflexões e possíveis explicações para os porquês e, principalmente, para os mecanismos que fazem com que isso se perpetue, ainda que guardadas as devidas diferenças entre as distintas instituições e posições ocupadas por elas e seus componentes nos diversos campos envolvidos e envolventes ao ensino universitário/de nível superior.

Há distinções que reforçam determinadas características e elementos comuns a um determinado campo e posição social que são necessárias para a conformação e manutenção de *status* deste. Para pertencer a um *locus*, é necessário ser funcional àquele lugar, ou seja, falar, escrever e se comportar dentro dos padrões para se posicionar. Nos campos ligados, de alguma maneira, ao ensino superior, isso se evidencia de forma contundente no uso das linguagens, das conexões políticas, na ética concernente às atividades próprias do campo etc.

É a essa forma de se distinguir, quando incorporada, que Bourdieu chama de *habitus*, que nada mais é do que a

> necessidade incorporada, convertida em disposição geradora de práticas sensatas e de percepções capazes de fornecer sentido às práticas engendradas dessa forma, o *habitus*, enquanto disposição geral e transponível, realiza uma aplicação sistemática e universal, estendida para além dos limites do que foi diretamente adquirido, da necessidade inerente às condições de aprendizagem: é o que faz com que o conjunto das práticas de um agente – ou do conjunto dos agentes que são o produto de condições semelhantes – são sistemáticas por serem o produto da aplicação de esquemas idênticos – ou mutuamente convertíveis – e, ao mesmo tempo, sistematicamente distintas das práticas constitutivas de um outro estilo de vida (Idem ibidem, p. 163).

Em torno da educação, portanto, constituíram-se grandes consensos na cultura e história humana – apesar e provavelmente em razão de todos os percalços que se deram – ao

mesmo passo em que as instituições criadas em torno desse acordo social passaram a servir, de forma contumaz, à manutenção de certas ordens.

As universidades e as instituições científicas têm muito crédito por serviços prestados nesse sentido e, por mais que sempre tenham existido elementos dissonantes – propondo uma outra escola ou uma outra universidade, ou, mais recentemente, a descolonização da ciência – eles acabam sendo agentes do mesmo campo apenas posicionados em polos opostos, mas que, em essência, acabam por perpetuar esse modelo gerador de consenso. A crítica aceita é aquela que se faz limitando-se às tradicionais ferramentas e aos métodos científicos validados por meio de uma linguagem e em meios consagrados.

É a partir desses pressupostos teórico-metodológicos que buscaremos, a partir daqui, identificar como se dá o exercício prático da autonomia na UFSC e como as diferentes relações entre agentes do campo entre si e destes com a sociedade influenciam ou são influenciados neste exercício.

6.2 AS DIFERENTES FORMAS DE TUTELA A UNIVERSIDADES

> O movimento do capital tem a peculiaridade de transformar toda e qualquer realidade em objeto do e para o capital, convertendo tudo em mercadoria destinada ao mercado, e por isso mesmo produzindo um sistema universal de equivalências, próprio de uma formação social baseada na troca de equivalentes ou na troca de mercadorias pela mediação de uma mercadoria, o dinheiro como equivalente universal. A prática contemporânea da administração parte de dois pressupostos: o de que toda dimensão da realidade social é equivalente a qualquer outra e por esse motivo é administrável de fato e de direito, e o de que os princípios administrativos são os mesmos em toda parte porque todas as manifestações sociais, sendo equivalentes, são regidas pelas mesmas regras (Chauí, 2001, p. 196).

Se em um passado distante se podia debater qual era a instituição (Igreja, Estado etc.) que procurava tutelar a universidade e a partir dela exercer algum tipo de domínio ou poder sobre a sociedade na qual ela estava inserida, no presente, é possível tratarmos de um processo em que mais de uma instituição exerce - ou procura exercer - esse tipo de poder. Tão importante quanto essa hipótese é a observação de que essas tutelas não são necessariamente conflitantes entre si, ou seja, podemos observar, em alguns casos, que há uma combinação de elementos/simbiose que conjugam duas ou mais instituições para exercer algum tipo de poder sobre a universidade.

Se considerarmos as universidades públicas brasileiras especificamente, o grande tutelador sempre foi o Estado, uma vez que, sendo tardias, já foram criadas sob um Estado republicano e organizado de forma bastante assemelhada à que temos atualmente. A questão que se coloca no parágrafo anterior dá-se pela complexificação do Estado que, em termos gramscianos, ampliou-se e permitiu que outras pessoas jurídicas assumissem papeis desempenhados essencialmente por ele. No caso do Brasil, como vimos em capítulo anterior, esses movimentos se intensificaram a partir dos anos de 1990 e se solidificaram na primeira década dos anos 2000, mantendo-se em constante 'aperfeiçoamento' desde então.

Ao pensarmos na questão dos editais de financiamento de pesquisas, por exemplo, identificamos uma nítida cooperação entre as agências externas de financiamento de projetos (como CAPES, CNPq, INEP etc.) e agentes internos às universidades, organizados nas Fundações de Apoio (FA's) que procuram "captar" essas verbas para sua instituição. Nesse caso, o elemento positivo da entrada de verbas para pesquisa também pode ser interpretado como uma imposição de limites ao fazer científico que será financiado, uma vez que, na maioria dos casos, esse tipo de edital já é publicado com uma série de limitações de temas, assuntos, áreas etc.

Isso, somado aos frequentes corte de verbas já mencionados no início da tese, impõe, de certa maneira, que se façam determinadas pesquisas e, por consequência, não se façam outras, uma vez que, ou não há verbas, por terem sido cortadas, ou há verbas já carimbadas pela via dos editais, o que, em algum grau, acaba por tolher a liberdade científica do corpo acadêmico que é parte determinante do exercício da autonomia universitária.

Dito de outra maneira, essa situação permite que as FA's tenham, na prática, mais importância do que a própria pró-reitoria de pesquisa ou o conjunto do campo acadêmico da UFSC na determinação do direcionamento de verbas e projetos. Não necessariamente porque o dinheiro venha delas, embora, como já demonstramos, não seja esse o caso. O que ocorre é que os mecanismos "tradicionais" (e mais fáceis) passaram a ser os mecanismos das/através das FA's.

É exatamente em razão desses mecanismos que se ordenaram no campo acadêmico e científico no Brasil que as FA's se permitem o discurso de sucesso sobre "suas" pesquisas, "seus" feitos, quando, na verdade, todos eles só foram possíveis por causa da UFSC e seu corpo

acadêmico que foi quem, efetivamente, colocou a mão na massa e produziu, enquanto as FA's cuidaram da burocracia, que é pertinente ou relevante, mas não o centro do processo.

Na UFSC, a decisão de que um projeto será gerido por um contrato ou convênio fundacional deve ser tomada conforme o que está descrito no § 1° do Artigo 5° da Resolução Normativa (CUn) n. 13 de 2011 que assim define:

> Os projetos de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico têm origem nas instâncias administrativas da UFSC, nas coordenadorias de curso de graduação e pós-graduação, em laboratórios ou grupos de pesquisa, ou por iniciativa individual de servidores docentes ou técnico-administrativos.

Em outras palavras, não há praticamente impedimento de que qualquer tipo de projeto na UFSC seja gerido por uma FA. Por mais que no decorrer dessa mesma resolução sejam oferecidos detalhes sobre os tipos de projeto, ações ou parcerias de acordo com a origem da verba (Artigo 10º) e que as exigências em relação às prestações de contas sejam diferenciadas, o que nos interessa é que, ao fim e ao cabo, qualquer projeto pode ser gerido por uma fundação e para isto ocorrer basta uma iniciativa individual que tramite corretamente pelos caminhos burocráticos, instâncias administrativas e órgãos colegiados necessários.

Sendo assim, torna-se possível que uma espécie de tutela seja exercida também pelas FA's sobre a UFSC, uma vez que essas não respondem diretamente à universidade, e sim aos grupos que as dirigem. Por consequência, podemos depreender que os membros desses grupos têm maior capacidade de influenciar nas tomadas de decisão da UFSC do que os seus colegas que não participam das FA's. Essa afirmação, que ainda pode parecer esvaziada, será aprofundada no próximo item.

O que se sobressai, ao olharmos nessa direção, são as diferenças de possibilidades existentes para os distintos grupos da/na universidade e o fato de que essa discrepância não se dá exatamente por decisões coletivas ou autônomas tomadas no âmbito da UFSC, mas por meio de um tipo de disputa que torna determinados setores mais relevantes do que outros, mesmo que para que isso ocorra a autonomia universitária seja preterida parcial ou completamente.

Os elementos que veremos no próximo item colocam ainda mais essa percepção em evidência, haja vista que a alternância de gestores entre FA's e UFSC (reitoria e direções de centro) ao longo das últimas décadas não favoreceu a existência de medidas de contrapeso ou

de compensação que pudessem gerar um equilíbrio entre a existência das FA's e o exercício pleno da autonomia na UFSC.

6.3 A INVERSÃO DOS PAPÉIS ENTRE UNIVERSIDADE E FA'S E A PORTA GIRATÓRIA REITORIA-FA'S

Nós vos pedimos com insistência:
Nunca digam - Isso é natural!
Diante dos acontecimentos de cada dia,
Numa época em que corre o sangue
Em que o arbitrário tem força de lei,
Em que a humanidade se desumaniza
Não digam nunca: Isso é natural
A fim de que nada passe por imutável.
(Bertolt Brecht[120])

Como já afirmado anteriormente, consideramos ter havido um processo de naturalização das FA's. Torná-las imprescindíveis para o funcionamento da UFSC parece ter sido uma tarefa ainda mais simples do que em outras IFES, uma vez que estas já estavam presentes desde o nascimento da universidade ou até mesmo antes, com relevância política e acadêmica, visto que o primeiro Reitor foi um dos instituidores da FUNJAB e a FEESC impôs/garantiu a existência de um curso não previsto inicialmente, que foi o da Engenharia Elétrica.

Concordamos com Brecht, citado acima, quando o autor afirma que nada pode ser considerado natural a fim de que passe por imutável, e é exatamente com base nessa definição que tentamos demonstrar, neste capítulo, que houve uma intenção de naturalização das FA's por parte de seus principais mentores. Foram movimentos combinados dentro do próprio campo acadêmico e também por parte desses agentes para que, desde fora do campo também, ocorressem pressões pela incorporação das FA's como um dado concreto e insuperável.

Como já se pode depreender do que foi escrito até aqui, houve uma vitória significativa por parte desses setores, mas que ainda não está completa, visto que há movimentos no sentido de apertar mais nós entre as FA´s e a UFSC, de forma a tornar um futuro desembaraçamento praticamente inviável.

---

[120] Trecho do poema "A exceção e a regra". Disponível em: https://criticadesapiedada.com.br/a-excecao-e-a-regra-bertolt-brecht/ Acesso em 15 out. 2025.

No caso da UFSC, esse peso político das fundações, que já se inicia no primeiro reitorado, é contínuo, e podemos afirmar que em todas as gestões encerradas até o momento de fechamento desta tese, as FA's se faziam representar por intermédio dos próprios reitores e/ou vices, mas também em pró-reitorias, especialmente aquelas ligadas à pesquisa[121]. Para embasar esta afirmação produzimos o Quadro 3, indicando a vinculação às FA's que cada dirigente de primeiro escalão (reitores, vices e pró-reitores) da universidade teve antes, durante - enquanto as normas permitiam - e/ou depois do exercício dos cargos públicos, pelo menos desde o Acórdão 2731/2008 (TCU) que expressou e repetiu mais três vezes a necessidade de que as universidades

> não permitam o pagamento de quaisquer bolsas a servidores que tenham como finalidade o pagamento de valores a título de funções comissionadas sem previsão de pagamento regular ou, ainda, a remuneração de servidores da IFES como diretores ou membros de conselhos das fundações, impedida pelo parágrafo 1º do art. 4º do Decreto 5.205/2004 (p. 21; 54; 62; 87).

Apesar desse impedimento razoavelmente recente da assunção simultânea desses dois tipos de cargo (FA e Gestão universitária), no Quadro 3 apresentado a seguir podemos ver que na UFSC houve diversos momentos em que a mesma pessoa exercia cargos simultâneos e até em mais de uma FA, ao mesmo tempo que a pró-reitoria. Esses casos, no entanto, são aquelas exceções que, eventualmente, confirmam a regra de que, na UFSC, grande parte dos gestores transitaram (e ainda transitam) bastante entre a gestão da universidade e das FA's, uma vez que mesmo entre os nomes que não têm períodos de gestão coincidente (FA e UFSC), há uma nítida continuidade na movimentação feita por estes, indo de uma a outra posição, sucessiva e sequencialmente.

Antes de apresentar o quadro em si, entendemos prudente fazer uma breve apresentação da sequência de gestores/as da universidade, bem como das relações mantidas por eles/elas com as FA's.

Como é possível observar no Quadro 3, o histórico de gestões da UFSC já se inicia com um Reitor vinculado a uma fundação que, como já vimos, é mais antiga que a própria UFSC, uma vez que o Professor **João David Ferreira Lima** (1910-2001) era um dos professores da

[121] A função/instituição pesquisa já esteve em diferentes combinações administrativas, como foi o caso da extensão, do ensino e agora com a pós-graduação.

Faculdade de Direito de Santa Catarina que instituiu a FUNJAB ainda em 1958. Esta FA, diga-se de passagem, apesar de diminuta quando comparada às coirmãs, sempre esteve à frente dos processos de gestão e decisão na UFSC[122].

O segundo reitor, Professor **Roberto Mündel de Lacerda** (1972-1976), que também era da Faculdade de Direito, tem seu nome estreitamente ligado à criação da Fundação Celesc de Seguridade Social, o primeiro fundo de pensão de Santa Catarina. Ele era advogado da Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (CELESC)[123] e exerceu cargos nas duas instituições, como podemos depreender da citação abaixo (Vieira; Brito, 2009, p. 24):

> No dia 18 de março de 1970, exatos 100 dias depois da Assembleia Geral de Acionistas da Celesc que aprovara a criação de uma fundação, o Presidente Júlio Zadrozny assinou a Resolução nº. 1 do ano de 1970, constituindo uma comissão formada por Carlos Zenisch Ramos, Hélio Mündell de Lacerda, Miguel Hermínio Daux e Sebastião Berlinck Brito, e coordenada por Roberto Mündell de Lacerda, para "proceder aos estudos necessários, estruturar e promover a constituição de uma Fundação para prestar assistência aos empregados da Celesc".

Caspar Erich Stemmer (1930 – 2012), o terceiro reitor (1976-1980), foi fundador da FEESC, seu primeiro presidente e, atualmente, empresta seu nome à esta fundação. Foi responsável também pela criação da primeira FA de iniciativa da própria universidade, a FAPEU, durante sua gestão. Sua vinculação com as FA's é largamente abordada em Blass (2015), tendo chegado a acumular os cargos de reitor e presidente da FEESC.

O quarto reitor, Ernani Bayer (1935 – 2022), voltou a ser do curso de Direito. Antes de ser reitor da UFSC, entre 1980 e 1984, presidiu a Fundação Universitária Regional de Blumenau (FURB), o que já garantia um grau de experiência considerável para administrar uma universidade com grandes planos para as "suas" FA's.

O quinto reitor (1984-1988) é personagem extremamente relevante no cenário da UFSC e da política catarinense. Também oriundo da Faculdade de Direito, Rodolfo Pinto da Luz (1948 – 2025) exerceu diversos cargo,s em diferentes governos em nível federal, municipal e estadual, além de ser apontado como o maior líder do grupo político que comandou a UFSC por décadas, tendo sido, inclusive, reitor por mais dois mandatos

---

[122] Basta observar que, praticamente, todos os nomes da Faculdade de Direito que já estiveram à frente da Reitoria da UFSC passaram pela direção da fundação.

[123] É sempre relevante mencionar a estreita relação desta empresa pública com a UFSC, de cuja proximidade que culminou com a criação do curso de Engenharia Elétrica e da FEESC.

Bruno Rodolfo Schlemper Junior (1988-1992) foi o sexto reitor. Oriundo do curso de Medicina, não se encontrou vinculação dele às FA's. Porém, entre seus vice-reitores, há um nome que aparece vinculado ao caso já mencionado que culminou com a Operação "Ouvidos Moucos", Professor Osvaldo Monn, do Departamento de Matemática. De acordo com matérias da época da operação, o professor era proprietário da empresa de consultoria Tríplice, que teria sido contratada irregularmente pela FAPEU[124]. Seu nome também já aparecia vinculado aos casos das investigações e da intervenção do MP-SC sobre a FEESC[125].

No mandato seguinte (1992-1996), estava à cabeça da gestão um professor do Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas (CTC). Doutor em economia, o Professor Antônio Diomário de Queiroz foi presidente da Fundação de Ciência e Tecnologia do Estado de Santa Catarina (FUNCITEC) e da FAPESC. Sua trajetória político-acadêmica é deveras interessante, uma vez que ele foi galgando cargos por degraus, começando pela Diretoria Executiva da FAPEU, de onde saiu em 1986, e no mesmo ano assumiu a Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Quatro anos depois, foi eleito reitor e, mais recentemente, também orientou um dos trabalhos por nós mencionado, que aborda o tema das fundações (Lunkes, 1999), mas tratando de questões contábeis e administrativas.

Após mais dois mandatos de Rodolfo Joaquim Pinto da Luz (iniciados em 1996 e encerrados em 2004), assume a reitoria, entre 2004 e 2008, o prof. Lúcio José Botelho (1953 – 2024), da Faculdade de Medicina. Assim como em gestão anterior (1988-1992), o nome que aparece fortemente vinculado às fundações é o do vice-reitor, Ariovaldo Bolzan, do Departamento de Engenharia Química e de Engenharia de Alimentos (CTC).

Na já citada obra *O preço do voto* (Rampinelli, 2008), o prof. Ariovaldo é reiteradamente mencionado por não ter sido escolhido como candidato à sucessão de seu titular e da área de influência política do Professor Rodolfo J. Pinto da Luz, exatamente por ter seu nome envolvido em escândalos que estavam em muita evidência midiática e causando estresses políticos e administrativos na UFSC e nas FA's, especialmente na FEESC. Vale lembrar que é nesse período que surge o já citado Acórdão 2731/2008, do TCU, por meio do qual se procurou

[124] https://www.nsctotal.com.br/noticias/tcu-pede-devolucao-de-r-23-milhoes-em-um-dos-contratos-investigados-pela-pf (Acesso em: 18 jun. 2025)
[125] http://hemeroteca.ciasc.sc.gov.br/zero/zerojornais/zero2008jul010.pdf (Acesso em: 18 jun. 2025)

disciplinar melhor as relações entre as FA's e as IFES apoiadas, sendo o caso da UFSC um dos alicerces justificadores dessa medida de caráter nacional.

Álvaro Toubes Prata (2008 – 2012) é Professor titular do Departamento de Engenharia Mecânica (CTC) e atualmente é diretor-presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII). Em seu período como reitor se viu obrigado a fazer a defesa das FA's que passavam, então, por momentos conturbados e modificações impostas pelo TCU. Em entrevista ao site da FAPESC, por exemplo, afirmou que "sem as fundações não teríamos o mesmo desempenho, nem as melhorias na interação com diferentes setores da sociedade", além de ter defendido a importância histórica das Fundações ao dizer que "seu surgimento na década de 70 constituiu uma resposta criativa da comunidade acadêmica ao engessamento imposto pela ausência de faculdades legais que assegurassem maior flexibilidade e agilidade à gestão das atividades de pesquisa e extensão (…)"[126]. Seu vice foi o professor Carlos Alberto Justo da Silva, conhecido como "Dr. Paraná", que foi diretor do Hospital Universitário (HU) e, consequentemente, precisou manter uma relação de muita proximidade com a FAPEU por motivos já descritos nesta tese.

Roselane Neckel (2012 - 2016), professora do Departamento de História (CFH), foi a primeira reitora e também a primeira pessoa fora do circuito CCJ-CCS-CTC (Direito, Medicina e Engenharias) a exercer este cargo[127]. Se a reitora não tinha um vínculo direto com as FA's na UFSC, sua vice, a professora Lúcia Helena Pacheco (CTC), caminhava em sentido oposto, uma vez que, quando foi eleita para o cargo, era diretora técnica da FEESC, função que ocupava desde 2008[128]. Dois anos após deixar a administração central da universidade, a professora Lúcia foi empossada para um longo mandato - de 30/05/2018 até 29/05/2026 - no Conselho Curador da fundação, já tendo, inclusive, exercido o mandato de presidente desse Conselho nos anos de 2021 e 2022.

Na sequência, ocorreu o mandato (2016 - 2017) do professor Luiz Carlos Cancellier de Olivo (1957 - 2017), abreviado em função do seu suicídio, após ter seu nome envolvido em uma operação policial espetacularizada pela mídia que, à época, estava dominada pelo que se

[126] https://fapesc.sc.gov.br/1605-feesc-completa-45-anos/ (Acesso em: 18 jun. 2025)
[127] Até o momento em que esse texto está sendo escrito somente ela e o atual reitor são de fora desse circuito CCJ-CTC
[128] https://noticias.ufsc.br/2012/05/nova-reitora-da-ufsc-assume-nesta-quinta/ (Acesso em: 18 jun. 2025)

nomeou de “lavajatismo”, uma espécie de “movimento” que existia e se valia de uma relação próxima e pouco ética desses setores da mídia com o poder judiciário que vivia um momento de alta popularidade e ofertava informações privilegiadas que rapidamente tornavam-se furos de reportagem e matérias “bombásticas” nas mídias. Foi um período no qual muita gente acabou sendo julgada e culpada por uma “opinião pública” levada a crer que se estava fazendo justiça, sem ao menos permitir aos acusados terem seus mínimos direitos de ampla defesa e contraditório garantidos.

A operação “Ouvidos Moucos” tratava, especificamente, de irregularidades em contratos e convênios ligados às FA’s na UFSC, em especial à FAPEU. Se é verdade que todo o processo persecutório foi extremamente descabido e injusto, para dizer o mínimo (Markun, 2021), não deixa de ser também verdade o fato de que a administração, via FA’s, acaba abrindo brechas para desvios e descaminhos[129] que ocorrem em escala muito menor quando são executados pelos servidores técnico-administrativos no exercício de seus cargos na estrutura da universidade. Anteriormente ao exercício do cargo de reitor, o professor Cancellier também tinha atuação decisiva e marcante junto à FUNJAB, tendo sido coordenador de grandes projetos, bem como compondo sua diretoria e conselho curador.

Em sequência, o professor Ubaldo Cesar Balthazar foi eleito para uma gestão completa (2020-2024), sendo a Professora Alacoque Lorenzini Erdmann sua vice por dois anos (até completar o mandato para o qual foi eleita como vice do Prof. Cancellier) e depois, a Professora Catia Regina Silva de Carvalho Pinto, nos últimos dois anos (2022-2024).

O professor Ubaldo Cesar Balthazar saiu diretamente dos quadros de direção da FUNJAB (2009 - 2019)[130] para o gabinete da reitoria e, assim como seu antecessor, era figura muito

[129] Que muitas vezes podem ocorrer involuntariamente no preenchimento de determinado documento ou contratação de determinados serviços. Independentemente de juízo de valor, o que se constatou é que os montantes anunciados em matérias sensacionalistas eram, na verdade, muito menores e não houve indícios de que tenham servido para beneficiar economicamente os denunciados, especialmente o professor Cancellier (Cf., entre outros, a obra de Markun (2021) e o documentário de Luiz Nassif: *Levaram o Reitor.* Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=6GOgdEpKUp4)

[130] Nos documentos da fundação há um troca da gestão 2015-2019 do Conselho Curador sobre a qual não se encontraram maiores explicações. Na primeira nominata o Prof. Ubaldo aparecia como presidente, na segunda sequer aparecia. Os *Relatórios de Gestão* de 2018 e 2019, que poderiam nos fornecer algum tipo de explicação não estão disponíveis.

presente no cotidiano da FA em questão, tendo coordenado importantes projetos e exercido diferentes cargos/funções desde, pelo menos, 2007.

Em exercício em 2025 temos uma primeira gestão (Irineu Manoel de Souza e Joana Célia dos Passos, 2022 – 2026) na qual nem um dos dois dirigentes tem vínculo direto com alguma das FA's ou faz parte do círculo Direito-Medicina-Engenharias. Não cremos que, apesar disso, as fundações perderam ou perderão força, talvez, até mesmo ao contrário, como pudemos ver acerca do debate de uma nova resolução que tramita pelos órgãos colegiados centrais enquanto esta pesquisa está sendo realizada e pelas próprias movimentações nacionais que pretendem alçá-las a papéis ainda mais relevantes do que aqueles que já têm, especialmente através do *lobby* do CONFIES e de aliados do campo político.

Nos ficou evidente também que se incluíssemos os dados relativos a outras pró-reitorias essa lista que evidencia a "porta giratória" que mencionamos se ampliaria e poderia envolver a FA menos mencionada nesse processo (FEPESE), uma vez que diversos professores do Centro Socioeconômico (CSE) ocuparam cargos relevantes nessas pró-reitorias não citadas.

Na sequência, em quadro sinótico, Quadro 3, podemos visualizar essa relação entre exercício da reitoria e assunção de cargos/funções nas FA´s por parte de dirigentes da UFSC.

Quadro 3 – Gestores de primeiro escalão da UFSC e participação nas FA's

PERÍODO	NOMES	CARGOS NAS FA's
1961-1972	**João David Ferreira Lima (Direito) – Reitor** --- Luiz Osvaldo D'Acâmpora (Farmácia) - Vice-reitor (1962) Roberto Mündel de Lacerda (Direito) - Vice-reitor (1968)	Instituidor da FUNJAB em 31/05/1958
1972-1976	**Roberto Mündel de Lacerda – Reitor** Hamilton N. Ramos Schaefer (Engenharia Elétrica) - Vice-reitor	
1976-1980	**Caspar Erich Stemmer (Engenharia Mecânica) – Reitor** --- Roldão Consoni (Medicina) - Vice-reitor	Instituidor e primeiro presidente da FEESC em 1966

Maio de 1979 e maio de 1980[131]	Paulino Vandresen (Letras) - Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação	Diretor Executivo FAPEU de 07/12/1977 a 31/03/1978
1980-1984	**Ernani Bayer (Direito) – Reitor** Nilson Paulo (Engenharia Química/Física) - Vice-reitor	
1984-1988	**Rodolfo Joaquim Pinto da Luz (Direito) – Reitor** ---------- Aquilles Amaury Córdova Santos (Odontologia) - Vice-reitor	Diretor Executivo FAPEU de 04/06/1991 a 13/05/1992
1988-1992	**Bruno Rodolfo Schlemper Junior (Medicina) - Reitor** ---------- Osvaldo Monn (Matemática) – Vice-reitor ---------- José Carlos Zanini (Engenharia Mecânica) – Vice-reitor	---------- Diretor Executivo FAPEU de 31/07/2012 a 24/09/2017 ---------- Diretor Executivo FAPEU de 17/03/1986 a 04/06/1991
1992-1996	**Antônio Diomário de Queiroz (Engenharia de Produção)**[132] **– Reitor** ---------- Nilcéa Lemos Pelandré (Letras) - Vice-reitora	(Diretor Executivo FAPEU de 05/12/1983 a 17/03/1986)
Maio de 1992 a maio de 1996	César Zucco (Química) - Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação	Presidente do Conselho superior da FAPEU e representante da UFSC junto à Assembleia Geral da FEESC no mesmo período
1996-2000 **2000-2004**	**Rodolfo Joaquim Pinto da Luz – Reitor** ---------- Lúcio José Botelho (Medicina) - Vice-reitor	Diretor Executivo FAPEU de 04/06/1991 a 13/05/1992
Maio de 1996 a dezembro de 1998	Renato Carlson (Engenharia Elétrica) - Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação	Diretor presidente da FEESC entre 1992 e 1996
2004-2008	**Lúcio José Botelho – Reitor** ---------- Ariovaldo Bolzan (Engenharia Química) – Vice-reitor	---------- Diretor presidente da FEESC entre 17/07/1996 e 10/05/2004 e Diretor vice-presidente entre 01/01/1995 e 17/07/1996

[131] Primeiro pró-reitor da pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação que estava sendo implementada separando-se da antiga sub-reitoria de Ensino e Pesquisa, tinha saído do cargo de Diretor Executivo da FAPEU há pouco mais de um ano.

[132] Antes de transferir-se para o CTC, ele foi vinculado ao CSE.

2008-2012	**Alvaro Toubes Prata (Engenharia Mecânica) – Reitor** Carlos Alberto Justo da Silva "Paraná"[133] (Medicina) - Vice-reitor	
2012-2016	**Roselane Neckel (História) – Reitora** ---------- Lúcia Pacheco (Engenharia de Produção) – Vice-reitora	---------- Conselho Curador FEESC de 30/05/2018 a 29/05/2026
2016-2017	**Luiz Carlos Cancellier de Olivo (Direito) – Reitor** ---------- Alacoque Lorenzini Erdmann (Enfermagem) - Vice-reitora	Presidente FUNJAB Junho/2009 – Julho/2010
2018-2022	**Ubaldo Cesar Balthazar (Direito) – Reitor** ---------- Alacoque Lorenzini Erdmann - Vice-reitora (2018 a 2020) Catia Regina Silva de Carvalho Pinto (Engenharia Ambiental) - Vice-reitora (2020 a 2022)	Diretoria Executiva de 2001 a 2009 – vários cargos e Conselho Curador FUNJAB 2009/2011 – 2011/2015 – 2015/2019 ----------
2022-2026	**Irineu Manoel de Souza (Administração) – Reitor** Joana Célia dos Passos (Educação) - Vice-reitora	

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base em informações disponíveis no endereço eletrônico da UFSC

Como podemos observar, é inegável que há um caminho traçado que une a gestão da UFSC e a gestão de, pelo menos, três das suas quatro FA's – uma vez que, até o momento, não houve reitor ou vice ligados mais diretamente à FEPESE.

Aqueles que saíram da gestão das outras três fundações e foram em direção a gestão da reitoria (ou que acumularam cargos enquanto ainda era permitido) não romperam suas relações com as FA's ou passaram a desprestigiá-las, ao contrário. Da mesma forma também ocorreu o caminho de saída da gestão da universidade para a das FA's.

[133] O Dr. "Paraná" nunca esteve vinculado diretamente às FA's na UFSC, porém foi gestor do HU da UFSC por muitos anos e, consequentemente, lidou com a transição da gestão de mão de obra paga pela FAPEU para a adesão à EBSERH.

Ambos os movimentos são indicativos relevantes não somente de adesões individuais ao projeto hegemônico de aumento de relevância das FA's, como também de um processo coletivo de imposição de uma hegemonia que parte de uma (não tão) nova forma de gerir parcela significativa das atividades-fim da universidade e que pretende se expandir ainda mais sobre o conjunto das atividades universitárias que, há tempos, também inclui as atividades-meio.

De certa forma, o que está sendo construída é uma nova forma não apenas de gestão de atividades universitárias, mas, em última análise, uma nova universidade, na qual a busca por recursos extraordinários e a obsessão pela "inovação" deságuam, não coincidentemente, nas fundações e na sua forma privada/privatista de gerir recursos, sejam eles financeiros ou humanos. Afinal, por mais altos que possam ser os valores pagos como bolsas aos docentes, técnicos e estudantes, qual a diferença prática entre essa forma de remunerar o trabalho em relação aos MEI's e outros trabalhadores "pejotizados"?

6.3.2 A criatura e os criadores ou como as fundações podem querer/tentar substituir as universidades

Quando somamos as informações e análises dispostas no item anterior aos relatos presentes em pesquisas e publicações críticas às fundações, como é o caso da obras *O preço do voto* (Rampinelli, 2008); *Universidade: a democracia ameaçada* (Rampinelli; Alvim e Rodrigues, 2005); *Crítica à razão acadêmica* vol. 1 e vol. 2 (Rampinelli e Ouriques, 2017*,)* e a inversão de protagonismo proposta nos discursos das FA's, podemos compreender o quanto as quatro fundações da/na UFSC são muito mais do que quatro entidades de apoio acadêmico, técnico, científico, pois são, essencialmente, instâncias de poder da/na UFSC.

O próprio biógrafo do Professor Caspar Erich Stemmer (Blass, 2015) evidencia, em determinados trechos de seu livro, o quanto as fundações (defendidas fervorosamente por ele e pelo biografado em questão) eram capazes de adicionar possibilidades de poder ou mesmo devolvê-lo a quem, eventualmente, tenha sido tolhido de alguma forma, como no caso da Reforma Universitária de 1969, que teria tornado os "diretores de centro figuras virtualmente decorativas" (p. 76), o que teria sido compensado, no caso de ECS "transferindo sua energia e

iniciativa para a FEESC, da qual continuava diretor-presidente" como forma de compensar sua "perda de autonomia" (p. 77).

Se pensarmos naqueles que podem ser considerados os "*cases* de sucesso" (para usar um jargão do mundo corporativo) de cada uma das quatro FA's na UFSC, podemos compreender que de fato o são por causa da UFSC, seus recursos humanos e capital político, cultural e científico. e não necessariamente por méritos da FA responsável pela gestão do projeto ou parceria. Essa forma de propagandear importantes projetos e resultados, de uma certa maneira, procura inverter o protagonismo e colocar no centro a parte gestora do projeto, desconsiderando a centralidade do trabalho concreto que foi disposto no espaço da universidade, pelos recursos humanos, em sua enorme maioria, da própria universidade, e que é a "marca" UFSC que, de fato, imprime uma característica de destaque perante a opinião pública ou até mesmo frente aos investidores.

Para tornarmos mais concreto o que estamos a afirmar, podemos citar alguns desses casos ou produtos dos quais as quatro FA's reclamam responsabilidade central:

1. No caso da FUNJAB, ao analisar o conjunto dos materiais disponibilizados publicamente e o próprio endereço eletrônico da entidade, podemos notar que os cursos de Especialização e de Mestrado são sua principal peça de propaganda e o projeto que, dentro do espaço-tempo analisado, já dura há mais tempo. Quando olhamos para a estrutura do curso é fácil perceber que é a UFSC a maior responsável pelo "sucesso" dos cursos, uma vez que os docentes, em sua ampla maioria, fazem parte dos seus quadros funcionais, a certificação formal se dá sob registro da reitoria da UFSC e a fundação não passa de mera gestora de uma estrutura que poderia estar incluída no fluxograma institucional através das pró-reitorias e dos órgãos colegiados responsáveis por essas questões.

2. A FEESC pode ser citada sobre esses aspectos de diferentes formas, uma vez que não é incomum encontrar, em seus materiais de divulgação, afirmações como esta, publicada na revista comemorativa de 45 anos da entidade (FEESC, 2011):

> (…) a FEESC sempre atuou para viabilizar a melhoria de nosso ambiente de trabalho e aprendizagem. Historicamente, a Fundação contribui com a construção de prédios e laboratórios e teve grande participação, inclusive financeira, na melhoria da infraestrutura da Universidade", explica o diretor do Centro Tecnológico, professor Edison da Rosa.

Nessa mesma edição da revista comemorativa, podemos observar, da página 22 até o final da revista, uma sucessão de projetos descritos e que, quase sem exceção, começam pela afirmação daquele ser um projeto de algum dos diversos laboratórios do CTC. Assim como os cursos mencionados acima, todos eles poderiam ter acontecido sem que a FEESC existisse, por mais burocracias que possam existir no caminho para tal.

Uma última observação acerca desse ponto é que a FEESC aparenta uma menor relação de dependência da chancela UFSC, o que pode ser explicado tanto pelo fato de, já há algum tempo, ela ser FA de diversas outras instituições, quanto pelo fato de ter um renome que já possa fazê-la preceder seu próprio nome, de certa forma como se portam outras grandes fundações, como a FIPE ou a FFFF, ligadas à USP.

3. A FAPEU, por sua vez, por tratar-se praticamente de um órgão da universidade que foi instituída por ela mesma, vale-se muito das propagandas de seus projetos, ainda que reivindique, em menor grau, o próprio protagonismo frente aos mesmos. Por outro lado, é a fundação que mais se dedica à missão de divulgar as qualidades e vantagens de uma fundação. No volume 12 de sua revista (FAPEU, 2020), por exemplo, dedicou quatro páginas a uma entrevista com o então presidente do CONFIES, o professor Fernando Peregrino, o qual alinhavou uma série de elogios à fundação (p. 11):

> A Fapeu faz parte de um grupo de vanguarda das fundações, pois, além de seu reconhecido papel para a UFSC, ela contribui com a presença de seu dirigente na direção do Confies e sua advogada é a presidente do Colégio dos Procuradores. Ou seja, trata-se de uma fundação solidária e cooperativa. Somos gratos a ela.
> (…)
> Como fundação de apoio, a Fapeu cumpre o papel de um gestor mais eficiente dos projetos de pesquisa e ensino e de captador de receitas extras para a UFSC e as demais instituições de ensino superior relacionadas com a Fapeu. Essas receitas ajudam a compor o orçamento de suporte às atividades finalísticas da UFSC, por exemplo, considerada uma das melhores do país. As fundações em geral acrescentam de 50% a 100% dos recursos do Tesouro destinados a suas universidades apoiadas. No caso da minha, a Coppetec, em 2018 fomos responsáveis por gerir quantia igual ao orçamento da UFRJ de custeio e capital. A Fapeu dá sua contribuição para o desenvolvimento acadêmico da UFSC.

Possivelmente, por se tratar de uma fala de uma pessoa na posição de presidente do partido das fundações, o CONFIES, há menos floreios nas afirmações acerca do papel e peso político das fundações em geral e da FAPEU em particular, o que nos fornece mais substância ao argumento de que se trata de espaços de disputa de hegemonia da UFSC.

4. A FEPESE, apesar de mencionar a gestão de projetos, não se vale destes como eixo central de sua propaganda. Como já demonstramos anteriormente, é a organização de concursos e processos seletivos que lidera seu portfólio de serviços disponíveis, assim como a organização de eventos e capacitações, sendo fundamental a boa articulação junto a administrações municipais e estaduais para o sucesso de seu modelo. Obviamente que a FA se valeu e ainda se vale do renome da UFSC e, assim como as demais FA's, de seus recursos humanos e suas estruturas, para atingir o patamar atualmente ocupado por ela, embora, aparentemente, assim como ocorre com a FEESC, já possa abrir mão, parcialmente, disso em suas peças publicitárias e/ou de divulgação.

Essa compreensão do papel estruturante das FA's na UFSC e do olhar delas sobre elas mesmas e sobre a UFSC, nos permite enxergar o cenário educacional brasileiro atual e em seu passado recente. Esses passado/presente podem ser sintetizados pelos já mencionados cortes recorrentes de verbas ou em projetos como o *Future-se*, que se apresentam como pano de fundo de um cenário no qual, em breve, a criatura poderá tomar conta da criadora.

Enquanto desenvolvemos esta pesquisa, inclusive, está sendo divulgada uma proposta do governo para instituir um orçamento fixo para as universidades, com a "vantagem" de não poder sofrer cortes ou bloqueios, como vem ocorrendo todos os anos, desde 2015[134].

A lógica e a experiência administrativa demonstram que orçamento fixo, longe de resolver o problema de falta de verbas para as IFES, pode criar outro problema: como conseguir mais verbas, uma vez que o orçamento é fixo e, da parte do governo, não seriam disponibilizados novos recursos?

Diante do histórico de que tratamos ao longo dessa tese, podemos imaginar qual seria a resposta dada pelos principais agentes do campo econômico e seus correspondentes do campo educacional para a pergunta acima. No caso das IFES no geral e da UFSC em particular, as FA's, certamente, aparecerão como uma das, se não a grande solução para o problema.

Se é verdade que o *Future-se*, como proposta legal de síntese, buscava uma homogeneização desse projeto em processo, está adormecido nas gavetas do congresso

[134] https://www.apufsc.org.br/2025/06/30/governo-lula-prepara-projeto-de-lei-para-garantir-orcamento-fixo-para-universidades-federais/ ; https://proifes.org.br/governo-lula-prepara-projeto-de-lei-para-garantir-orcamento-fixo-para-universidades-federais/ ; https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/06/29/governo-lula-prepara-projeto-de-lei-para-garantir-oramento-fixo-para-universidades-federais.ghtml

nacional, não deixa de ser verdade que há movimentações no sentido de permitir o que ele previa sem a necessidade de um impacto político como aquele provocado em 2019, no caso de tentativas de reapresentação, embora com outra denominação, ou da inserção de algumas medidas nele previstas de forma parcelada ou “fatiada”.

A partir dos exemplos das fundações internacionais (estadunidenses e europeias), mas também quando consideramos o que projetavam os militares para as fundações-universidades federais brasileiras, podemos enxergar no futuro das IFES o que já se passou ou passa em outras instituições mundo afora.

Internacionalmente, instituições tradicionais ligadas às maiores e mais renomadas universidades do mundo são dependentes de relações institucionais permeadas ou intermediadas ou sustentadas por fundações. O conhecido *Wolfson College* (Oxford), assumido ainda como *Iffley College* por Isiah Berlin (1909 - 1997), somente se tornou viável graças ao aporte financeiro de duas grandes fundações privadas. De um lado, a Fundação Ford investiu 4,5 milhões de dólares, e de outro, a Fundação Wolfson investiu 1,5 milhão, além de outros aportes que foram feitos a partir do surgimento de novas necessidades decorrentes das obras e do início do funcionamento dos cursos (Ignatieff, 2000).

O modelo de funcionamento e financiamento de instituições de ensino e pesquisa por meio de operações com fundações - sejam elas externas ou ligadas à própria instituição - não pode ser considerado, portanto, uma novidade, como tentam propagar alguns defensores deste modelo para as IFES brasileiras. Como pudemos observar nos dados analisados, de certo modo, as universidades brasileiras e a própria UFSC já funcionam, ainda que parcialmente, sob o modelo que depende das FA’s.

Enquanto em nível internacional se pode dizer que há exemplos de sucesso de fundações que captam recursos para universidades e instituições de pesquisa que poderiam ser espelhados em outros locais, no Brasil, as fundações que se pretende colocar na posição de mantenedoras de IFES sobrevivem, praticamente, de verbas do fundo público.

Outro aspecto em relação ao qual levantamos a hipótese de ter sofrido influência desse processo de fortalecimento das FA’s na UFSC refere-se às vagas ofertadas nos seus cursos de graduação. A universidade tem uma publicação nomeada *Série Histórica 1980 – 2022* (UFSC,

2022)[135]. Para fins dessa análise, podemos observar os dados a partir de duas perspectivas. Se olharmos o número total de vagas e cursos ofertados por centro, ao longo desse período, podemos concluir que a UFSC cresceu de forma razoavelmente bem distribuída/espalhada. Se observamos os centros que ofertam os cursos de licenciatura, podemos notar que houve um acréscimo significativo de vagas, o que tem relação com um aumento da demanda por professores ao longo do processo de universalização do ensino fundamental e agora, da educação básica. No mesmo período, centros como o CCA e o CCE também tiveram aumento significativo no número de cursos e de vagas, passando de um para quatro cursos no CCA e de seis para 16 no CCE. Esses dois Centros mais que triplicaram o número de vagas ofertadas ao longo do período analisado no documento.

Porém, se direcionarmos os olhares para os Centros que oferecem os cursos mais tradicionais e de onde saíram quase todos reitores e vices da UFSC (Direito, Medicina e Engenharias), podemos observar uma diferença notável entre eles. Enquanto o CCJ manteve-se com apenas um curso (Direito) e passou de 140 para 180 vagas ofertadas, e o CCS manteve-se com seis cursos e diminuiu de 430 para 420 vagas ofertadas no período analisado, o CTC saltou de 11 para 15 cursos e de 600 para 1112 vagas ofertadas neste mesmo período (1980 – 2022).

Ainda que tenha havido políticas públicas de estímulo ao acréscimo de cursos e vagas nas IFES que tenham influenciado as escolhas da UFSC e que o aumento da demanda social por cursos de diferentes áreas possa ter ocorrido de maneira desigual, não nos parece compatível pensar que ao longo dos 42 anos analisados as áreas ligadas às engenharias tenham aumentado a demanda por profissionais nessa proporção tão acima de áreas como a da saúde, por exemplo.

Na saúde de modo geral e na Medicina especificamente, em que a formação de profissionais em cursos privados é significativamente menor do que em outras áreas e que aparenta constante carência de profissionais, não deveria ter sido aumentada a oferta de cursos e vagas, como ocorreu nas engenharias?

---

[135] https://dplseplan.paginas.ufsc.br/files/2023/07/S%C3%A9rie-Hist%C3%B3rica-2022.pdf Acesso em: 15 jul. 2025.

Quando observamos esses dados e cotejamos o peso político da FEESC por si só e o quadro de gestores da UFSC que são/eram do CTC e passaram tanto pela gestão da FA quanto do Centro em questão, parece-nos razoável considerar que esse aumento significativo (e desproporcional em relação aos outros dois cursos tradicionais) se deu por influências políticas que, necessariamente, têm relação com a FEESC.

Os apontamentos acerca da captação externa de recursos e da relevância das mais diferentes fundações, em diversos exemplos internacionais, nacionais e internos à UFSC, bem como a análise da questão da oferta de vagas e cursos na UFSC, nos serve para explanar e ratificar uma perspectiva que é latente nas IFES brasileiras, se não desde o seu início, pelo menos desde a metade do século passado: as FA's se tornem imprescindíveis para o funcionamento das universidades, numa inversão de papéis entre criador e criatura.

O projeto de resolução em debate na UFSC, mencionado no capítulo quatro, as propostas do CONFIES para uma nova legislação e a circulação de propostas de orçamento fixo combinadas com a já vigente política de editais para financiamento de projetos criariam, na verdade, um grande *Passado-se*. Em caso de sucesso parcial ou total desses projetos, observaríamos a finalização de um processo que procura, há décadas, implementar uma universidade pública diferente daquela que conhecemos e que só não se implementou por completo até o presente momento em razão das lutas de resistência organizadas na universidade e em conjunto com setores da sociedade contrários a esse processo de privatização do público.

No item a seguir, veremos também como determinados elementos - indivíduos/agentes - exercem ou exerceram algum tipo de ação neste processo de naturalização ou incorporação das FA's à vida cotidiana do fazer universitário e, até mesmo, para o arrefecimento da resistência coletiva organizada a elas, tão presente em décadas passadas e recentes.

6.4 O ESPÍRITO DO TEMPO E O CORPORATIVISMO CIENTÍFICO-UNIVERSITÁRIO

> Sabendo que as diferentes faculdades se distribuem segundo uma estrutura quiasmática, homóloga da estrutura do campo do poder, num polo as faculdades cientificamente dominantes mas socialmente dominadas e, no outro extremo, as faculdades cientificamente dominadas mas temporalmente dominantes, compreende-se que a oposição principal concerne ao lugar e ao significado que as diferentes

> categorias de professores conferem praticamente (e primeiramente no seu orçamento-tempo) à atividade científica e à própria ideia que têm da ciência. As palavras comuns, pesquisa, ensino, direção de laboratório, etc., abrangem realidades profundamente diferentes e, sem dúvida, sendo ainda mais enganadoras hoje que a difusão do modelo científico, sob os efeitos combinados da moda e das imposições homogeneizantes da administração da pesquisa, levaram o conjunto dos membros do ensino superior a prestar essa homenagem obrigatória à ciência que é o emprego de uma linguagem emprestada das ciências da natureza para designar realidades frequentemente muito distantes das coisas da ciência (penso por exemplo na noção de laboratório) (Bourdieu, 2017, p. 84).

O campo acadêmico ou universitário, apesar de muito diverso em aspectos teóricos, epistemológicos, metodológicos e até mesmo no espectro político, tem, como todo campo, suas próprias regras, escritas ou não, a serem seguidas por todas e, de certa forma, inclusive, por quem as contesta. Apesar de ser um campo muito exposto às interferências externas e de seus agentes transitarem frequentemente por outros campos, há um elevado grau de corporativismo.

Desde 2015, por exemplo, é comum ver setores oposicionistas no espectro político nacional e na política interna da UFSC se posicionarem em uníssono contra os cortes e as contenções de verbas executados pelos diferentes governos que já ocuparam a presidência, de então até os dias atuais. Não é incomum também que agentes posicionados em setores diferentes do campo se encontrem nas campanhas salariais e, apesar das divergências, consigam organizar ações coletivas para o pleito em questão.

Porém, é provável que o ponto de encontro mais central neste campo e que conforma o corporativismo seja a forma do fazer acadêmico. Entre regras escritas e não escritas, é isso que unifica engenheiros de direita, que defendem abertamente a privatização - ainda que parcial - da própria universidade onde trabalham, aos pedagogos freirianos da esquerda radical que militam no sindicato. Mesmo aqueles que nos momentos em que não estão laboralmente atarefados com esse fazer acadêmico e defendem mudanças radicais na sociedade e/ou na própria universidade acabam por fazê-lo “por dentro” desse campo, com todas essas regras próprias autoimpostas e que acabam sendo as mesmas para agentes posicionados em lugares diferentes do campo.

Independentemente dos juízos de valor que possamos fazer sobre os porquês deste ponto de encontro existir, pretendemos chamar atenção para o fato de que isso pode ter

facilitado movimentos interessados em tolher o exercício da autonomia universitária, especialmente no sentido da naturalização das FA's mencionado anteriormente. Como pudemos ver nos exemplos citados no capítulo 3 e podemos observar em outros casos, as fundações pretendem que sejam **seus** alguns sucessos que só foram obtidos porque professores, técnicos e estudantes da universidade **apoiada** os continha em seu corpo e foi possível que, em seu local e horário de trabalho se dedicassem à execução daquele projeto.

O fato de haver projetos ligados a grupos e agentes pertencentes ao setor mais crítico do campo universitário que são intermediados e/ou administrados pelas FA's pode ser, de algum modo, muito mais potente para uma (auto)defesa das fundações do que aqueles geridos por setores que são defensores "natos" desse modelo de funcionamento e, principalmente, nos parece ser um elemento ainda mais decisivo para o arrefecimento do enfrentamento ao modelo dos últimos anos.

Essa soma de fatores, de certa forma, indica que, por mais que tenha havido, ao longo das últimas décadas, a intenção, por parte dos legisladores e demais agentes do campo político de diferentes governos, de favorecer o modelo de parceria IFES-FA's, é provável que os movimentos internos tenham sido mais decisivos para tornar o modelo e as FA's praticamente incontornáveis nos dias atuais.

Em outras palavras poderíamos afirmar que o sucesso dessas movimentações não seria viável apenas com a aprovação de leis. Foi necessária uma movimentação relevante de agentes internos do campo em sua defesa e implementação, e também foi necessário arrumar meios de arrefecer o ímpeto de quem se postava contra.

Isto posto diante da conjuntura mundial e nacional na qual Trump, Orban e outros líderes internacionais da extrema direita, em associação com seus asseclas em território brasileiro, atacam o livre saber e pretendem acabar com o mínimo de autonomia ou liberdades que ainda operam em território universitário, pode parecer um problema menor.

Em alguns casos, como em Harvard, a existência das fundações pode até começar a aparentar uma solução contra o autoritarismo, visto que foi a existência de uma fundação mantenedora com fundos robustos que permitiu que a instituição pudesse negar-se a cumprir as determinações autoritárias que Trump tentou impor, primeiro com ameaças e depois com cortes efetivos de verbas, entre outras medidas de cunho ideológico e até policiais.

A elevação das fundações de apoio à condição de garantidoras da autonomia universitária nunca esteve tão próxima de não parecer contraditória aos olhos de muitos que estranhavam e/ou discordavam quando liam argumentos nesse sentido. Os processos que dialeticamente nos trouxeram até a presente situação indicaram que não está sendo produzida uma síntese que consegue ser o produto de movimentos contraditórios, por mais que por um bom período de tempo tenham subsistido forças sociais e agentes do campo que conflitavam as posições da ordem/hegemônicas. O que ocorre/ocorreu está mais para a vitória de uma tese e subsunção - ou submissão? - da contradição, aspecto que procuraremos explicitar nas considerações finais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

> A serpente é fértil para metáforas do processo de destruição e renovação da matéria, tendo consistentemente servido como síntese significativa de dualidades como cura e veneno, eternidade e mortalidade, linearidade e circularidade, sabedoria e pecado. A imagem que mais fortemente encapsula todos esses sentidos é a do ouroboros, a serpente mordendo a sua própria cauda (Neves, 2024, p. 139).

Encerrar um processo de pesquisa e escrita nunca é tarefa fácil, especialmente quando se trata de uma ou mais temáticas que estão vivas e em movimento, como é o caso da UFSC e das quatro FA's pesquisadas. A sensação de incompletude que deve permear na cabeça de todo pesquisador parece ganhar força, mas isso não deve ser impedimento para que possamos traçar algumas considerações finais procurando responder algumas das perguntas inicialmente posicionadas no projeto e suas (re)elaborações consequentes, mesmo que, em alguns casos, a(s) resposta(s) possa(m) ser outra(s) pergunta(s).

Mencionamos isto, pois, apesar de os temas das fundações e da autonomia universitária terem se cruzado bastante em determinadas elaborações acadêmicas ou sindicais e em espaços de debates diferentes, ao longo do tempo, ainda não havia posta uma iniciativa – pelo menos nos dados e nas pesquisas a que tivemos acesso - de procurar os meios e mecanismos que poderiam, de fato, ao serem desvelados, revelar se há, como se dá e qual o grau de interferência dessas instituições de apoio sobre suas apoiadas. No caso específico, das quatro FA's na UFSC sobre a própria apoiada.

Com isso em mente, tomamos a decisão de olhar dados objetivos e públicos de cada uma das quatro FA's, além de analisar as elaborações e os debates mencionados acima. A intenção foi, portanto, procurar respostas para nossas questões, em números e em documentos oficiais das fundações e da UFSC acerca delas, pontos/elementos que poderiam corroborar ou retificar aquilo que se observava no que se escrevia até então.

Se é verdade que a maioria das hipóteses postas anteriores a esta tese, seguem sendo confirmadas pela realidade atual das IFES e FA's e na realidade específica da UFSC, também é verdade que há elementos que apontam para a inseparabilidade entre apoiada e fundações de apoio - não apenas para um futuro incerto, mas na atualidade! A grande diferença que podemos

apontar entre a UFSC e aquilo que podemos nominar de “média” das demais IFES é que o futuro chegou antes a Santa Catarina e caso venha a ocorrer uma mudança de rumos nacionalmente, a UFSC será daquelas instituições que mais dificuldades poderão ter para desvincular os fazeres institucionais cotidianos da relação com as FA’s.

É relevante mencionar que todos os dados utilizados são públicos e estão disponibilizados nos endereços eletrônicos das entidades e instituições ou foram solicitados mediante correspondência eletrônica direta entre o pesquisador e a UFSC ou as FA’s em questão.

Procuramos, dessa forma, fazer um estudo de caso na UFSC, que pudesse desvelar suas especificidades, mas sem nos distanciarmos dos debates e da própria história coletiva das IFES brasileiras e do histórico de surgimento e desenvolvimento das Fundações de Apoio em nível nacional. Os movimentos superestruturais e as condições contraditórias encontradas na infraestrutura vêm produzindo efeitos/experiências distintos/as em cada universidade e no caso das relações entre estas e as FA’s, muitas vezes, pode aparentar haver grandes diferenças, porém, nunca é demais relembrar que a legislação que as regula é nacional e vale para todas IFES e FA’s do Brasil.

Levantadas essas premissas, de início, o que podemos afirmar é que as FA’s são instituições muito mais complexas do que se revelam nos textos sindicais ou nas suas próprias propagandas e/ou discursos, aproximando-as daquilo que Gramsci (2002) chamaria de “Aparelho Privado de Hegemonia”, com grande capacidade de articular ações que podem determinar o que e como vai acontecer na universidade onde estão. Se isoladamente pode haver questionamentos sobre as FA’s serem ou não APH’s, o mesmo não pode se dizer em nível nacional quando mencionamos o CONFIES, que reúne centenas dessas entidades, possui alta capacidade lobística e de movimentar-se na sociedade em suas diferentes esferas e campos.

Dada essa relevância no cenário institucional, em geral, as FA’s são indicadas como grandes “vilãs” ou como “salvadoras da pátria”, a depender do ponto de vista, no campo acadêmico, de quem fez a afirmação. A questão que saltou a partir dessa constatação foi: como um debate que já foi tão acalorado arrefeceu-se e foi permitido que as FA’s vencessem a disputa contra os setores críticos a elas?

Nos parece que vários movimentos foram executados na UFSC e desde fora dela para que isso ocorresse e procuraremos abordá-los ao longo dessas considerações finais. Essa

constatação, por si só, já responde, de alguma forma, uma das perguntas iniciais que buscava saber se essa movimentação teria ocorrido de forma impositiva, de fora para dentro, por meio de leis, decretos e outros dispositivos impostos pela estrutura do Estado, via poder executivo e parlamento, ou se teria havido um trabalho interno mais efetivo para isso.

Nossa indicação aponta para uma movimentação combinada e conjunta desses elementos na UFSC, uma vez que até a primeira década dos anos 2000 os movimentos internos de reforço do papel protagonista das FA's foram tão evidentes e intensos que acabaram por gerar – em conjunto com movimento semelhante de outras universidades federais – certos exageros aos olhos do poder judiciário e de órgãos de fiscalização e controle, como o Ministério Público estadual (MPE), federal (MPF), a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Portanto, entre um momento inicial de instituição de uma lei, em 1994, e esses movimentos, na segunda metade da década de 2000, por parte do MP-SC, que interveio e assumiu a direção da FEESC por um período, e do TCU, que formulou o Acórdão 2.731, nos parece ter havido uma ´avenida´ aberta às tentativas internas de fazer, por meio das FA's, mais do que a lei permitia. Avenida esta que teve que ser fechada após reiterados problemas constatados.

A diferença crucial entre esses dois momentos é que a legislação de 1994, genérica e abstencionista no trato de alguns temas importantes da relação FA's-apoiadas, foi "substituída" – após todos os escândalos nos noticiários e exageros mencionados acima – por um Acórdão que procurava firmemente fechar as brechas existentes que estavam dando margem para casos de desvios de conduta e de verbas e/ou de corrupção.

Como pudemos identificar, essa movimentação superestrutural foi sentida muito profundamente nas IFES do Brasil, mas especialmente pelas FA's destas IFES que, por meio do seu representante coletivo – o CONFIES – emitiu opinião classificando o Acórdão do TCU como o "AI-5 das Fundações", em um claro exagero retórico que procurava pressionar autoridades a desatar os novos nós que eram impostos.

O exagero é evidente, assim como a força do *lobby* desse partido - no sentido gramsciano do termo - das FA's, uma vez que praticamente todas as ações que foram impedidas (temporariamente) por meio do Acórdão foram novamente permitidas a partir de uma ação legal

levada a cabo pelo governo democraticamente eleito quatro anos antes. No final de seu segundo mandato (dezembro de 2010), o Presidente Lula, em conjunto com o congresso, alterou uma série de leis e decretos que passaram a conter redações que legalizavam determinadas ações por parte das FA's, ações essas que antes não estavam previstas em legislação própria ou correlata e que estavam travadas pelo Acórdão do TCU.

Nesse importante momento histórico houve uma combinação de movimentos internos e externos que nos parece ter impulsionado de vez o movimento de ascenso das FA's, ou seja, agentes do campo científico e universitário moveram-se com a intenção de que forças externas ao campo permitissem que suas posições fossem reforçadas em detrimento de outras, o que nos permite considerar que mais importante que a autonomia do campo e das próprias universidades, esses agentes consideravam fundamental a manutenção e o reforço dos mecanismos fundacionais dentro das IFES. Como sabemos, com base em Bourdieu (2004; 2017), quanto mais um campo é pressionável por outros, menos autônomo é, ainda que seja inegável que o campo acadêmico fornece muitos de seus agentes temporária ou definitivamente para outros.

Em outros termos, podemos afirmar que estava posta, pelas circunstâncias da época, uma possibilidade de revisitar os mecanismos de financiamento da pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, tecnológico e para a inovação e que os agentes do campo – em maioria ou melhor posicionados em relação ao poder - optaram por manter e até aprofundar as coisas como elas eram quando consideradas "ilegais" ou "não formalizadas", a partir de uma regularização destas e não de uma alteração que pudesse indicar outras formas de fazer as mesmas coisas.

O Conselho Universitário e seus órgãos colegiados assessores poderiam, naquele período, abrir o debate e elaborar propostas que fossem de acordo com a legislação então vigente ou propondo novas formas de organizá-la e redigi-la, mudar a forma de organizar administrativa e financeiramente os projetos de ensino, pesquisa, extensão e desfazer o arranjo institucional que permitiu a contratação de mão de obra precarizada por meio dos projetos de desenvolvimento institucional. Isso era perfeitamente viável, uma vez que o Acórdão mencionado nunca vetou, proibiu ou fez diminuir o fluxo de verbas destinadas para essas finalidades no orçamento público.

É inegável que houve resistência por parte de setores significativos do campo acadêmico e da UFSC. Nos capítulos três, quatro e cinco isso fica bem demonstrado e na UFSC, especialmente, essa resistência provocou situações concretas e sérias, como, por exemplo, o racha da seção sindical dos professores, que deixou de ser uma seção sindical do ANDES-SN e virou um sindicato de base filiado ao PROIFES, ou então o caso da conformação da chapa de situação para a reitoria, em 2008, que não continha nem titular nem vice do mandato que findava, exatamente pelo envolvimento desses dois com os numerosos questionamentos e escândalos que envolviam as FA's na UFSC, especialmente a FEESC, caso que é muito bem explorado em Rampinelli (2008).

O que transparece nas nossas análises é que, após esse momento crítico e apesar de que a UFSC ainda se faria presente em novos escândalos envolvendo as fundações, quase 10 anos depois, na "operação ouvidos moucos" (Markun, 2021), as FA's passaram por um *rebranding* para deixarem de ser vistas como uma entidade "de poucos e para poucos" que se favoreciam dos seus mecanismos pouco transparentes para alguns terem melhores condições de trabalho e remuneração, e passarem a ser praticamente um órgão da universidade aberto a todos os interessados.

Aparentemente, essa tentativa foi vitoriosa e um dos melhores argumentos nesse sentido é o de que durante a operação "ouvidos moucos" não foi levantado por praticamente ninguém o questionamento de que as FA's e a forma com que se relaciona(va)m com a UFSC eram parte do problema. Os problemas apontados para gerar a investigação e a operação simplesmente não existiriam se a forma utilizada para gerir os cursos EaD da UFSC e outros projetos não fosse a fundacional.

Os setores da universidade considerados progressistas, que defendem o Reitor - que era considerado deste setor - contra a perseguição jurídico-policial, não conseguiram ou não quiseram, quando a poeira baixou, fazer um balanço (auto) crítico acerca da questão das fundações ou mesmo da gestão de projetos cada vez em maior número geridos por estas. Tudo pareceu (ou procurou) se resumir a questões de transparência e eficácia de gestão.

A gestão de cursos de graduação e pós-graduação pelas FA's na UFSC é, na verdade, uma das questões mais inexplicáveis do ponto de vista administrativo, uma vez que não são atividades extraordinárias que não fazem parte do escopo de atividades da instituição. Ao

contrário, é a oferta de cursos a principal atividade finalística de toda universidade e de todo instituto federal do Brasil. A UFSC tem setores cuja função é exatamente a de garantir os meios para que esses cursos tenham um currículo, espaços físicos, professores e técnicos que possam dar conta de ensinar aquilo que os alunos se propuseram a aprender e que está disposto no plano curricular de um curso.

Sendo assim, nesse caso especialmente, não parece haver outra justificativa real para a opção por este modelo que não seja a busca pela sobre-remuneração por meio de mecanismos de burla à dedicação exclusiva imposta pelo Regime Jurídico Único a determinados cargos técnicos e docentes[136] e/ou da contratação de pessoal e serviços extras sem processos seletivos ou licitatórios transparentes e conforme a legislação nacional.

Esse esquema de funcionamento permite aos gestores combater os efeitos da falta de verbas e de vagas disponíveis para serem preenchidas adequadamente em concursos públicos para efetivação de docentes e técnicos-administrativos, o que não permite a oferta adequada desses cursos EaD, fora da sede ou em convênios com determinados órgãos públicos, pelos mecanismos regulares, sem que seja necessário combater a causa real do problema. Ao mesmo tempo, agrada aos servidores que enxergam aí uma possibilidade de remuneração extraordinária, mesmo que isso signifique eventual aumento da carga horária de trabalho e/ou possa comprometer a qualidade desse trabalho.

Elaborado de forma mais direta, podemos afirmar que os professores efetivos das universidades deveriam ter contabilizadas, em sua carga horária de trabalho, todas as horas dedicadas a todos os cursos nos quais dão aula e orientam, assim como as secretarias acadêmicas e outros setores técnicos deveriam assimilar as demandas de alunos e docentes destes cursos. Se há falta de recursos humanos suficientes para tal, há duas opções que nos parecem viáveis: demandar da gestão estatal novos códigos de vaga para contratação de pessoal efetivo por meio de concurso público ou reduzir cursos e/ou vagas de acordo com a capacidade disposta.

As soluções vigentes, que garantem uma remuneração maior de quem já é efetivo da casa e que possibilitam a universidades (e aos governantes de turno) propagandearem que estão

[136] No caso dos docentes há, inclusive, adicional salarial pelo cumprimento da Dedicação Exclusiva.

ampliando o atendimento ao público com mais cursos e mais vagas, são soluções mais fáceis e que não implicam movimentar-se coletivamente por melhores condições salariais ou colocar a ANDIFES em choque com os governos.

Se continuarmos olhando para essas questões legais, a opção pelo modelo de gestão que torna a UFSC dependente das FA's pode, inclusive, ser aprofundado, haja vista que hoje, nas normativas que regulam essas relações, não existe qualquer impedimento para que a apoiada injete toda sua verba destinada a projetos de pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional e inovação nas quatro fundações de apoio existentes. Não estamos afirmando que isso foi ou será feito, mas que não há nenhum mecanismo legal ou normativa interna que impeça.

O fato de as fundações terem se tornado omnipresentes e de que praticamente todo tipo de projeto tenha passado a ser gerido com a mediação delas, a partir desses movimentos, está certa e diretamente relacionado com a diminuição ou a inexistência do debate acerca da presença das fundações nas IFES e na própria UFSC. Tínhamos identificado, inicialmente, três correntes ou grupos de opinião que, após esse período sobre o qual estamos tratando, parecem ter-se tornado apenas dois, uma vez que os defensores do fim das fundações não parecem ter mais vez ou voz e/ou migraram para o grupo que defendia/defende que o problema é a falta de transparência e que, eventualmente, cita também o problema do viés privado dentro de uma instituição pública.

Em suma, o que ocorreu foi um arrefecimento do ímpeto oposicionista às FA's, que foi causado, em parte, pela cooptação - seja pelo convencimento ou pelo cansaço - de setores críticos e que também permitiu um movimento de reforço constante do papel dessas entidades até torná-las praticamente imprescindíveis até mesmo para o trabalho daqueles que já foram parte da crítica.

Mais do que meramente abafar as críticas, a geração dessa sobre-remuneração permitida pela existência das FA's e da forma delas se relacionarem com as instituições apoiadas gera a normalização de questões como a precarização de relações de trabalho através da contratação por meio de bolsas e de MEI's, dando a parcela de contribuição da universidade para o processo de normalização da pejotização nas relações trabalhistas. Tornou-se senso comum que a universidade é mais uma organização a ser administrada como qualquer outra, conforme alertou

Marilena Chauí (2003), no início deste século, e normaliza-se a precarização das relações de trabalho, de acordo com aquilo que alertava Ricardo Antunes (2005).

Além de todos os elementos mais diretamente ligados às FA's, citados aqui, há um outro ponto que, apesar de não ser central nesta pesquisa, é de extrema relevância, especialmente se consideramos a ausência de estudos sobre o tema: a questão sociológica das fundações no geral e não somente as de apoio às IES. Como afirmamos no capítulo três, essas entidades são, em sua absoluta maioria, beneficentes/assistencialistas. Ou seja, são entidades que ofertam determinados tipos de serviços, atendimentos, oportunidades, espaços, meios que costumam ser gratuitos ou custar muito menos que a média para os atendidos/favorecidos.

Grandes fundações internacionais, que têm nomes que já soam famosos e até certo ponto conhecidas do público em geral, como as Fundações Ford, Rockerfeller, Wolfson, Gates, entre outras citadas no capítulo três e ao longo deste trabalho, também são frequentemente convocadas a emprestar seu capital político para outras fundações, uma vez que são exemplos de bom funcionamento finalístico de uma fundação e de apoio a projetos de grande monta em diversas áreas, que vão de estudos sociológicos sobre o racismo - vide exemplo do projeto da Fundação Ford no Brasil - até o desenvolvimento de vacinas de última geração.

Por onde se olha, ao redor do mundo, essas entidades estão ligadas majoritariamente a ações positivas, a questões que beneficiam grande quantidade de pessoas, e se sabe que elas já o fazem há muito tempo. Em termos gramscianos, podemos afirmar que são organizações que ultrapassaram o limite do consenso e praticamente tornaram-se senso comum no conjunto da sociedade em escala global.

O fato de as entidades de apoio às IFES e IES serem chamadas de fundação, no fim das contas, procura emprestar uma parte dessa credibilidade histórica - capital político e cultural - de séculos que talvez elas não alcançassem se fossem chamadas de "escritório de projetos" ou "empresa universitária", que são denominações muito mais adequadas se pensarmos que, essencialmente, uma fundação precisa de um fundo para executar suas ações e as FA's, na UFSC (e não somente), não têm.

Em outras palavras, se fossemos levar a cabo a necessidade de uma equivalência entre diferentes organizações da sociedade para que elas pudessem ser consideradas iguais ou semelhantes, as FA's não deveriam ser chamadas de fundação. Trata-se de organizações tão

diferentes entre si que são regidas por códigos diferentes do sistema jurídico brasileiro, como pudemos ver no capítulo três, sendo um tipo regido pelo Código Civil e outro regido pelo Direito Administrativo.

Isso só evidencia que aquilo que passou a ser tratado como fundação pública, no Brasil, com pouquíssimas exceções, nunca foi de fato uma fundação, mas sim tentativas de criatividade administrativa e jurídica, que foram primeiro colocadas em prática, depois em legislações, de acordo com o preceito marxiano de que a materialidade histórica precede a elaboração das leis (Marx, 2011; Thompson, 1997).

Ainda para finalizar essa questão do paralelismo, não é irrelevante pensar que as fundações de apoio, que são colocadas como possíveis gestoras de universidades e institutos federais, além das diferenças mencionadas nos dois parágrafos anteriores, nunca foram capazes de operar sem que a maior parte da verba por elas gerida adviesse do fundo público. A captação de verbas "extraordinárias", na verdade, se dá majoritariamente em empresas e outros órgãos públicos, sendo a parcela advinda da iniciativa privada muito diminuta frente ao montante gerido.

Essa constatação também as coloca em oposição às grandes fundações internacionais mencionadas, das quais procuram emprestar capital político e cultural. Essas fundações que mencionamos ao longo da tese, em especial no capítulo três, realmente têm fundos a partir de fontes próprias e uma capacidade de captação de verbas que não permite comparação, mesmo que elas também operem quantias significativas de verbas públicas.

Resta-nos, então, tratar das questões relativas à Autonomia Universitária (AU) quando estas se cruzam ou são cruzadas pelas relações entre a UFSC - autônoma, de acordo com a CF - e as FA's - que não gozam de autonomia -, uma vez que é lugar comum entre os defensores destas a sua colocação como garantidora do exercício da AU, quando, na verdade, elas podem concorrer em sentido contrário, como procuramos demonstrar ao longo do último capítulo dessa tese.

A bem da verdade, não é justo afirmar que apenas as FA's impõem diferentes formas de cerceamento ao exercício da AU. Há diversas amarras burocráticas e/ou legais que também contribuem para isso e citamos diversas ao longo desta tese: contingenciamentos/cortes de verba sistemáticos, extinção de cargos do corpo de técnicos sem nenhum tipo de reposição -

como terceirizados, por exemplo -, políticas públicas e editais direcionadores de verbas somente para quem aceita as condições dadas, entre outras. Esse estrangulamento da AU por diversos lados, de certa forma, foi o que nunca permitiu aos mais críticos colocarem as FA's como grandes protagonistas desta situação, ao mesmo tempo que permitiu aos seus defensores apresentá-las como uma solução para ela.

O esgotamento das condições para que as universidades federais continuassem existindo e se expandissem, encomendado desde documentos de entidades como o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional e gestado no Brasil, no decorrer dos dois mandatos de FHC, ao longo dos anos 1990, se encontrou com o modelo pensado por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro para a UnB, assumido e expandido pelos militares durante a ditadura, e impeliu um redesenho do funcionamento das IFES. Não é demais lembrar que a lei das FA's foi sancionada nos últimos dias de 1994, portanto, poucos dias antes de FHC assumir.

Não fosse a resistência durante o processo constituinte que fez prevalecer a equiparação das fundações públicas federais às autarquias e contra as reformas administrativas e de estado da era Bresser-FHC na década seguinte, seria possível que aquilo que estamos hoje discutindo como hipótese de futuro já estivesse implementado.

Esse percalço não fez com que a classe hegemônica se esquecesse ou mudasse de ideia quanto ao projeto, mas obrigou-a a executá-lo de forma(s) diferente(s). Já que não foi possível transformar as próprias universidades em fundações, por que não as tornar dependentes de fundações "internas"?

O caso da UFSC é exemplo de simbiose e *timing* perfeito, uma vez que, quando essa ideia ganha força, ela já está equipada com quatro! Na verdade, a UFSC já nasce equipada. Desde seus dias iniciais e até recentemente, até mesmo questões basilares, como a abertura de novos cursos e mais vagas, sofreram, em algum grau, pressões ocasionadas pelo peso político das FA's. Os números que apontamos no último capítulo e o próprio início da Escola de Engenharia Industrial (atual CTC) permitem-nos assumir que a FEESC é central a esse respeito.

O peso político superior da FEESC, no entanto, não causa o apagamento das demais FA's na UFSC e a tabela de Reitores, vices e alguns pró-reitores, apresentada no capítulo seis, demonstra bem isso. A FUNJAB, por exemplo, não é uma fundação com a mesma robustez

financeira e alcance técnico-científico que a FEESC, mas, por outro lado, é a casa de alguns grandes personagens políticos que geriram a UFSC ao longo de sua história.

A FAPEU, por ser quase um órgão da UFSC, também tem razoável intersecção entre seus dirigentes e os gestores nos cargos mencionados no parágrafo anterior. Seja antes, seja depois do mandato na reitoria, diversos professores assumiram funções de direção dessa entidade. O fato dela não ser ligada a um curso ou Centro específico, no entanto, não foi motivo para um aumento na diversidade de cursos e Centros representados, uma vez que reitores e vices que não sejam do Direito, Medicina ou Engenharias são exceção.

Não pudemos identificar, inclusive, se essa razão é efeito causal ou consequência do fato de a FEPESE ser uma grande fundação na UFSC e não ter a mesma presença nos quadros dirigentes da universidade. Isso não quer dizer, no entanto, que ela esteja fora dos círculos que compõem a disputa política e institucional, mas pode nos levar a refletir se ela não o faz de formas diferentes das demais, uma vez que nunca houve movimentos - da UFSC ou demais FA's - no sentido de fechá-la, mesmo em momentos de crises financeiras estruturais, como demonstrado no capítulo cinco.

Quando desistimos de pensar a história linearmente, como se o que ocorresse fosse uma constante evolução, permitimo-nos enxergar alguns fatos históricos de outra maneira. Enxergar, nesse período, essa instituição (UFSC) e as quatro FA's, em suas mais diversas formas de se relacionar, inclusive exteriormente aos seus próprios muros e espaços de debates e decisões políticas, levou-nos a pensar na figura mitológica do Ouroboros.

Há diversas explicações nas diferentes culturas e filosofias nas quais esse ser foi/é representado e o que une todas essas explicações é o movimento contínuo. Diferentemente da linha reta, que indica evolução, é um movimento de constante retorno a um determinado ponto, mas que não é o mesmo ponto, uma vez que nesse movimento circular muita coisa aconteceu e pode ter sido acrescentada ou retirada.

O mito do Ouroboros tem versões que podemos considerar otimistas (ou positivas) e pessimistas (ou negativas). Se pensarmos como se as fundações fossem a sua cabeça e que o projeto de universidade revive a cada morte que lhe é causada por algum movimento de mudança/resistência, só conseguiremos enxergar o movimento cíclico de início e reinício sem, necessariamente, conseguirmos enxergar o todo. Por outro lado, podemos pensar a cabeça como

a Autonomia Universitária, propormo-nos a visualizar o ciclo de maneira mais ampla e observar que esse é um tema/debate que se renova e se recicla desde os primórdios da Universidade. Isso significa que, apesar do arrefecimento do debate, ele se renova há séculos, enquanto as FA's são parte recente desse ciclo e ainda são apenas uma parte dos problemas que podem/poderiam ser resolvidos autonomamente e gerar uma nova ou diferente situação para o exercício da AU.

Porém, o "otimismo da vontade" não pode anular ou obnubilar o necessário "pessimismo da razão"[137]. Conforme procuramos explicitar ao longo de todo o texto, advogamos a hipótese de que as resistências ao projeto de universidades dependente das fundações diminuíram enormemente e parecem mesmo perto de cessar. Essa constatação, no entanto, não impede que se visualizem diversas possibilidades de futuro, para servir de alerta para que esse movimento gere outro ente para o próximo reinício, **diferente** daquele que vem se reciclando nas últimas décadas e que não necessariamente vai ser melhor ou pior, uma vez que esse juízo de valor vai sempre depender da posição de onde se emite tal juízo.

Fica, então, a pergunta: qual será e quem está pronto para o novo ser mitológico que pode surgir?

Figura 6 - Ouroboros

[137] Essas expressões são atribuídas a Antonio Gramsci que as teria cunhado durante um discurso aos anarquistas italianos (Cf. https://www.nuovopci.it/classic/gramsci/dianarc.htm) "que estavam embebidos em um orgulho pitoresco e em concepções equivocadas diante dos avanços que a práxis revolucionária marxista obtinha no seio da classe trabalhadora italiana sob influência da revolução russa de Outubro de 1917" (Cf. https://www.esquerdadiario.com.br/Otimismo-da-vontade-pessimismo-da-razao-a-forca-revolucionaria-da-classe-trabalhadora).

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Thomas Augusto Ferreira de. **Fundações de Apoio - Regime Jurídico - Autonomia Universitária**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

ALVES, Kauê Tortato. **Análise das políticas de interiorização da Universidade Federal de Santa Catarina:** hesitações, personalismo e improvisos. 2024. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC.

ALVIM, Gilmar; RODRIGUES, Gilmar. Ensino público e gratuito: a problemática dos cursos de pós-graduação *lato sensu* e as fundações de apoio. In: RAMPINELLI, Waldir José; ALVIM, Valdir; RODRIGUES, Gilmar (orgs.) **Universidade:** A Democracia Ameaçada. São Paulo: Xamã, 2005.

ANDES. Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Universidade & Sociedade,** Revista do ANDES, nº 1, p. 1-24, 1991 (encarte anexado).

ANDES. **Caderno 2:** ANDES-SN 25 anos de lutas e conquistas. ANDES, 2006.

ANDES-SN. Fundações privadas de apoio às universidades públicas e à docência. **Cad. ANDES**: Brasília, n. 23, p.12-18, Jan. 2006.

ANDRADE, Sanete Irani de. **Companhias do mercado da educação superior no Brasil – Decisões estratégicas e desempenho empresarial no período 2007 – 2021.** 2022. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP.

ANTUNES, Ricardo. **O caracol e sua concha:** ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

AZENHA, Luiz Carlos. Ford, Soros, Gates: A quem servem as mega fundações? A professora Joan Roelofs dá algumas pistas. Viomundo (site): março de 2018. Disponível em: https://www.viomundo.com.br/politica/a-quem-servem-as-mega-fundacoes-a-professora-joan-roelofs-da-algumas-pistas.html

BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARDI, Valdemar. **Da universidade à commoditycidade:** ou de como e quando, se a educação/formação é sacrificada no altar do mercado, o futuro da universidade se situaria em algum lugar do passado. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017.

BIANCHETTI, Lucídio. **El proceso de Bolonia y la globalización de la educación superior:** antecedentes, implementación y repercusiones en el quehacer de los trabajadores de la educación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; San Pablo: Mercado de Letras, 2016.

BIONDI, Antônio; MANDELLI, Bruno. Justiça intervém na maior fundação “de apoio” à UFSC. **Revista ADUSP** nº 40, p. 39 – 41,– abril de 2007.

BLASS, Arno. **Caspar Erich Stemmer:** administração, ciência e tecnologia. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda:** razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora da Unesp, 1995.
BOSI, Antônio de Pádua; REIS, Luis Fernando. Autonomia universitária, luta docente e a questão dos repasses mínimos para as universidades. **Universidade & Sociedade,** Revista do ANDES, nº 30, p. 82-91, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência:** por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____. **A Distinção:** crítica social do julgamento. Porto Alegre: Zouk, 2017a.

_____. **Homo academicus.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 2017b.

BRASIL. MARE. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE**, Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, n. 1, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “A nova esquerda: uma visão a partir do sul”. GIDDENS, A. (Org.). **O debate global sobre a terceira via.** Tradução de Roger Maioli dos Santos. São Paulo: UNESP, 2007, p. 497-538.

CAMBI, Franco. **História da Pedagogia.** São Paulo: UNESP, 1999.

CAMPELO, Valmir. As fundações de apoio às Universidades no contexto do Controle Externo. **Revista do Tribunal de Contas da União** - v.33, n.94, out-dez 2002. Brasília: TCU, 2002.

CARLOTTO, Maria Caramez. Future-se: de pauta derrotada à agenda de longo prazo. In: XIMENES, Salomão; CÁSSIO, Fernando (org.). **Future-se?** Impasses e perigos à educação superior pública brasileira. Santo André, SP: Fórum Permanente de Políticas Educacionais da UFABC: Universidade Federal do ABC, 2019, p. 17-29. Disponível em: https://bit.ly/41tsQMv. Acesso em: 20 jan. 2021.

CASTANHEIRA, Alice; BIONDI, Antônio; POMAR, Pedro Estevam da Rocha. Fundações demais, transparência de menos. **Revista ADUSP** nº 22, p. 67 – 74,– março de 2001.

CHARLE, Christophe; VERGER, Jacques. **História das universidades.** São Paulo: Editora da UNESP, 1996.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade.** São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Editora Xamã, 1996.

_____. **A mundialização financeira**. São Paulo: Editora Xamã, 1998.

CHIZZOTTI, Antônio. A constituinte de 1823 e a educação. In: FAVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988.** São Paulo: autores Associados, 2005.

CORREIA, Ciro Teixeira. A apropriação privada da universidade pública: as fundações privadas ditas de apoio. In: RAMPINELLI, Waldir José; OURIQUES, Nildo - **Crítica Da Razão Acadêmica:** reflexões sobre a universidade contemporânea. Florianópolis: Insular, 2017.

CUNHA, Célio da; CASTIONI, Remi. Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo: pioneiros de uma nova universidade. *In:* VILLAR, José Luiz; CASTIONI, Remi (Org.). **Diálogos entre Anísio e Darcy:** o projeto da UnB e a educação brasileira. Brasília: Verbena Editora, 2012. p. 83-110.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformanda:** o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

_____. **A Universidade temporã.** São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio; GÓES, Moacyr de. **O Golpe na Educação.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação e a primeira constituinte republicana. In: FAVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988.** São Paulo: autores Associados, 2005.

CYSNE, Luciano; COSTA, Alexandre Marino. Contribuições das fundações de apoio no desenvolvimento da educação superior: resultados e perspectivas. *In:* **VIII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**, 2012. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/64121

DALCASTAGNE, Marcos. Disputas e tentativas: a gênese da engenharia catarinense. In: NECKEL, Roselane; KÜCHLER, Alita Diana Corrêa (Orgs.). **UFSC 50 anos:** trajetórias e desafios. Florianópolis: UFSC, 2010.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Fundações publicas. **Boletim de direito administrativo**, v. 4, n. 11, nov., 1988. p. 674–681. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181902/000443771.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acessado em: 19/04/2024.

DREIFUSS, René Armand. **1964**: a conquista do estado. Petrópolis: Vozes, 1984.

DUARTE, Adriano L.; RAMPINELLI, Waldir J.. Universidade, Sociedade e Política: algumas considerações sobre a relação entre público e privado em tempos de barbárie. *In:* RAMPINELLI, Waldir José; ALVIM, Valdir; RODRIGUES, Gilmar (orgs.) **Universidade:** A Democracia Ameaçada. São Paulo: Xamã, 2005.

EVANGELISTA, Olinda *et al.* (orgs.) **Desventuras dos professores na formação para o capital.** Campinas/SP: Mercado das Letras, 2019.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1968.

FARIA, L. R. DE. A Fundação Rockefeller e os serviços de saúde em São Paulo (1920-30): perspectivas históricas. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 9, n. 3, p. 561–590, set. 2002.

FARIA, L.; COSTA, M. C. DA .. Cooperação científica internacional: estilos de atuação da Fundação Rockefeller e da Fundação Ford. **Dados**, v. 49, n. 1, p. 159–191, 2006.

FARINES, Jean-Marie; TUYAMA, Laura; AURAS, Marli (Orgs.). **Memórias reveladas da UFSC durante a ditadura civil-militar** [recurso eletrônico]. Florianópolis: Editora da UFSC, 2021.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da universidade modernizada à universidade disciplinada:** Atcon e Meira Mattos. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1991.

FÁVERO, Maria de Lourdes, LOPES, Sonia de Castro. **A Universidade do Distrito Federal (1935-1939).** Um projeto além de seu tempo. Brasília: CNPq/Líber Livro Editora, 2009.

FÁVERO, Maria de Lourdes. **Universidade do Brasil**: das origens à construção. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

_____. **A universidade brasileira em busca de sua identidade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1977.

_____. Universidade e História. Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula, 1979, p.49-60. In: PEREIRA, Ana Teresa Valls. **Cadernos de cultura USU**, ano 1, n.1, Rio de Janeiro: Universidade Santa Úrsula, 1979.

FERNANDES, Florestan. **A questão da USP.** Marília/SP: Lutas Anticapital, 2024.

FERNANDES, Vânia Cláudia. **A trajetória de uma instituição educacional entre o público e o privado:** a Fundação Getúlio Vargas. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

FRANCO, Sérgio Roberto Kieling. Políticas da Educação Superior. In: MOROSINI, Marilia (org.). **Enciclopédia Brasileira de Educação Superior – EBES.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021.

FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.) **Escola "sem" partido.** Esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira. Rio de Janeiro: LPP/UERJ, 2017.

GIDDENS, A. (org.). **O debate global sobre a Terceira Via**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
GIOLO, Jaime; LEHER, Roberto; SGUISSARDI, Valdemar. **Future-se:** ataque à autonomia das instituições federais de ensino superior e sua sujeição ao mercado. São Carlos/SP: Diagrama Editorial, 2020.

GIOLO, J. (org.). **A universidade em questão.** São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1989.

GIOLO, J. O future-se sem futuro. In: ___; LEHER, R; SGUISSARDI, V. **Future-se:** ataque à autonomia das instituições federais de ensino superior e sua sujeição ao mercado. São Carlos/SP: Diagrama Editorial, 2020.

GORENDER, J.. Coerção e consenso na política. **Estudos Avançados**, v. 2, n. 3, p. 52–66, set. 1988.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.

_____. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 2.

_____. **Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. v. 3.

_____. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 5.

_____. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, v. 6.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1982.

HOBSBAWN, Eric J. **Sobre história.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

_____. **Era dos extremos:** o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

HURTADO, A. B.; FERNANDES, ÊNIO DE P.; ARAÚJO, G. C. DE; FIGUEIREDO, J. DE C.; FIGUEIREDO, J. DE C. GOVERNANÇA NA RELAÇÃO ENTRE OS INSTITUTOS FEDERAIS E FUNDAÇÕES DE APOIO. Anais do Simpósio Sul-Mato-Grossense de Administração , v. 4, n. 4, p. 738-752, 2 jul. 2021.

IBGE, Coordenação de Cadastro e Classificações. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil:** 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IGNATIEFF, Michael. **Isaiah Berlin uma vida.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

Informativo ADUSP. Promotor de justiça Airton Grazzioli, da Promotoria de Fundações, recebeu elogio do Conselho Superior do Ministério Público por "excelentes serviços prestados" quando já era investigado pelo Gaeco por corrupção. Publicado em 06/05/2020. Disponível em https://adusp.org.br/privatizacao-2/fundacoes-privatizacao-2/promotor-de-justica-airton-grazzioli-da-promotoria-de-fundacoes-recebeu-elogio-do-conselho-superior-do-ministerio-publico-por-excelentes-servicos-prestados-quando-ja-era-investigado-pelo-gaeco-por-cor/ Acesso em: 30 abr. 2024.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1969.

LE GOFF, Jacques. **Os Intelectuais na Idade Média.** Rio de Janeiro: José Olympio, 2017.

LEHER, Roberto; SILVA, Simone M. A universidade sob céu de chumbo: a heteronomia instituída pela ditadura empresarial-militar. **Revista Universidade e Sociedade**, n. 54, p. 6-17, ago. 2014.

LEHER, Roberto. **Autoritarismo contra a Universidade**: o desafio de popularizar a defesa da educação pública. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.

LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (Orgs.). **Dicionário gramsciano (1926-1937).** São Paulo: Boitempo, 2017.

LIMA, João David Ferreira. **UFSC:** sonho e realidade. Florianópolis: UFSC, 2000.

LOPES, José Leite. **Ciência e liberdade:** escritos sobre ciência e educação no Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.

LORENA, Lara. Fundações, um enfoque jurídico. **Revista ADUSP** nº 37 – agosto de 2006. p. 32 – 40.

MAAR, Wolfgang Leo. A universidade como espaço público crítico. **Universidade & Sociedade:** Revista do ANDES, nº 2, p. 47-48, ANDES, 1991.

MACHADO, Antonio Marcos *et al.* Análise dos projetos de ensino, pesquisa e extensão firmados pela UFSC com suas Fundações de Apoio no ano de 2015. *In:* **XVI Coloquio Internacional de Gestión Universitaria** – CIGU, 2016, Arequipa-Peru. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/171153

MACHADO, ROMÉRO C. **Afundação Roberto Marinho.** Porto Alegre: Editora Tchê!, 1988.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. Da LDB 4.024/61 ao debate contemporâneo sobre as bases curriculares nacionais. **Revista e-Curriculum**, v. 12 n. 3, 2014.

MARKUN, Paulo. **Recurso final:** a investigação da Polícia Federal que levou ao suicídio de um reitor em Santa Catarina. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

MARX, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte.** São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo: Editora Sundermann, 2017.

MC QUADE JR., Henry Bill; PUCCINELLI, Vinícius Ramos (Org.). **Questões Urgentes da Universidade.** Maceió: Coletivo Veredas, 2021.

MELLO, Alex Fiuza de. **Globalização, sociedade do conhecimento e educação superior:** os sinais de Bolonha e os desafios do Brasil e da América Latina. Brasília: Editora UnB, 2011.

MEZAROBBA, G. **Imperialismo e educação**: A relação entre a Educação Pública e as Fundações e Instituto Empresariais no Brasil (1990 - 2014). 2017. 405f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação de Educação da Universidade Tuiuti do Paraná, Paraná, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MIGLIEVICH-RIBEIRO, Adelia. Reflexões sobre a utopia necessária e a universidade brasileira a partir de Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira. In: VILLAR, José Luiz; CASTIONI,

Remi (Org.). **Diálogos entre Anísio e Darcy:** o projeto da UnB e a educação brasileira. Brasília: Verbena Editora, 2012.

Ministério da Educação. **Manual de Fundações de Apoio.** Brasília, 2019. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2019-pdf/109071-manual-fundacoes-de-apoio/file. Acesso em: 09 de junho de 2024.

MOROZOV, Evgeny. **Big Tech:** a ascensão dos dados e a morte da política. São Paulo: ;ubu Editora, 2018.

NECKEL, Roselane; Küchler, Alita Diana Corrêa (Orgs.). **UFSC 50 anos:** trajetórias e desafios. Florianópolis: UFSC, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org). **A nova pedagogia da hegemonia.** São Paulo: Xamã, 2005, p. 19-39.

NEVES, Lúcia Maria W.; SANT'ANNA, Ronaldo. Introdução: Gramsci, o Estado educador e a nova pedagogia da hegemonia. In: Lúcia Maria Wanderley Neves. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia.** São Paulo: Xamã, 2005, p. 19-39.

NEVES, S. V. das. Ouroboros: uma figura poética. **FronteiraZ. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Literatura e Crítica Literária**, *[S. l.]*, n. 32, p. 134–154, 2024. DOI: 10.23925/1983-4373.2024i32p134-154. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/fronteiraz/article/view/65840. Acesso em: 17 out. 2025.

NEWMAN, J.; CLARKE, J. Gerencialismo. **Educação & Realidade,** [S. l.], v. 37, n. 2, 2012. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/29472. Acesso em: 5 maio. 2024.

NUNES, Ruy Afonso da Costa. **História da educação na Idade Média.** São Paulo: EPU, 1979.

OLIVEIRA, Alfredo Gontijo; CINTRA, Leandro P.. O papel das fundações de apoio na gestão de projetos para o desenvolvimento das atividades dos Institutos de Ciência e Tecnologia (ICTS). In: SOARES, Fabiana de Menezes S.; PRETE, Esther K. E. (Orgs.). **Marco Regulatório em Ciência, tecnologia e Inovação** – Texto e Contexto da Lei nº 13.243/2016. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2018.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

_____. O avesso do avesso. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs.). **Hegemonia às avessas:** economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 4 (2), p. 47-74, jul/dez. 1970. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/4847/3585>. Acesso em: 09 de junho de 2024.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A privatização da gestão da educação pública na reforma do Estado brasileiro. **Universidade & Sociedade,** Revista do ANDES, nº 28, p. 65-72, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A educação na assembleia constituinte de 1946. In: FAVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988.** São Paulo: autores Associados, 2005.

PACHUKANIS, Evgeni B. A Teoria Marxista do Estado e do Direito. **Revista Izquierdas,** n. 30, out., 2016. p. 308-332. Universidade de Santiago de Chile, Chile.

PAES, Jose Eduardo Sabo. Fundações: Origem e evolução histórica. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília a. 35 n. 140, p. 41-48, out./dez. 1998.

PEREGRINO, Fernando. Questões sobre a burocracia e as sociedades industriais e do conhecimento. In: SOARES, Fabiana de Menezes; PRETE, Esther Külkamp Eyng (Orgs.). **Marco regulatório em ciência, tecnologia e inovação**: texto e contexto da Lei nº 13.243/2016. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. p. 1-19.

PEREGRINO, Fernando. O Future-se, o passado e o Acórdão 2.731. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 25 de agosto de 2019.

PETRONZELLI, Daniel L.; COSTA NETO, Pedro Leão da (orgs). **Karel Kosík:** filosofia e história. Marília/SP: Lutas Anticapital, 2024.

PIMENTA, Maria Elizabeth Batista. **Uma análise das fundações de apoio como mecanismos de captação de recursos.** 1988. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Centro Socioeconômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1988.

PINHEIRO, Luiz Umberto Ferraz. Projeto de emprego público e a reforma neoliberal das instituições federais de ensino superior. O começo acelerado do fim. **Universidade & Sociedade,** Revista do ANDES, nº 25, p. 119-133, 2001.

PIRES, Murilo José de Souza; RAMOS, Pedro. O termo modernização conservadora: sua origem e utilização no Brasil. *Revista Econômica do Nordeste,* vl. 40, n.3, jul-set, 2009.

RAFAEL, Edson José. **Fundações e direito.** São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1997.

RAMOS, Magda C. Lange *et al*. Universidade/empresa/governo o tripé da inovação: estudo de caso nas fundações de apoio da UFSC. *In:* **XVII Colóquio Internacional de Gestão Universitária**, 2017, Mar del Plata-Argentina. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/181208

RAMPINELLI, Waldir José; ALVIM, Valdir; RODRIGUES, Gilmar (orgs.) **Universidade:** A Democracia Ameaçada. São Paulo: Xamã, 2005.

RAMPINELLI, Waldir José (org.). **O Preço do Voto:** os bastidores de uma eleição para reitor. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2008.

RAMPINELLI, Waldir José; OURIQUES, Nildo - **Crítica Da Razão Acadêmica:** reflexões sobre a universidade contemporânea. Florianópolis: Insular, 2017.

RIBEIRO, Maria Luísa S. **História da Educação Brasileira:** a organização escolar. São Paulo: Moraes, 1984.

RISTOFF, Dilvo. A universidade brasileira em tempos de contemporaneidade. In: MOROSINI, Marilia (org.). **A universidade no Brasil**: concepções e modelos. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FAVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988.** São Paulo: autores Associados, 2005.

ROELOFS, Joan. **Foundations and public policy:** the mask of pluralism. New York: State University of New York Press, 2003.

SANTOS, Boaventura Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar. **A Universidade no século XXI**: para uma universidade nova. Coimbra: Almedina, 2008.

SAVIANI, D. A Expansão do Ensino Superior no Brasil: Mudanças e Continuidades. **Poíesis Pedagógica**, Catalão, v. 8, n. 2, p. 4–17, 2010. DOI: 10.5216/rpp.v8i2.14035. Disponível em: https://periodicos.ufcat.edu.br/poiesis/article/view/14035. Acesso em: 17 maio. 2024.

SAVIANI, D. A UNIVERSIDADE É UM LUGAR DE TODOS E PARA TODOS?. **Cenas Educacionais**, *[S.l.]*, v. 3, p. e8365, 2020. Disponível em: https://revistas.uneb.br/index.php/cenaseducacionais/article/view/8365. Acesso em: 17 maio. 2024.

SEPULVEDA, José Antonio Miranda. O público e o privado na primeira LDB: a relação entre San Tiago Dantas e Anísio Teixeira. **História da Educação,** v. 17, n. 41, p. 195–211, set. 2013.

SEKI, Allan Kenji. **Determinações do capital financeiro na educação superior:** fundo público, desregulamentação, acumulação e formação de monopólios no Brasil. Tese (Doutorado em Programa de Pós-Graduação em Educação - Universidade Federal do Santa Catarina. Florianópolis, 2020.

SEKI, Allan Kenji. **O capital financeiro no Ensino Superior brasileiro (1990-2018)** [recurso eletrônico]. Florianópolis: Editoria Em Debate/UFSC, 2021.

SILVA, Carla Cerdote *et al.* Avaliação da pesquisa desenvolvida na UFSC em parceria com as suas Fundações de Apoio. *In:* **3° Simpósio Avaliação da Educação Superior**, 2017, Florianópolis, SC. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/179365

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade, fundação e autoritarismo:** o caso da UFSCar. São Paulo: Estação Liberdade; São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 1993.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade brasileira no século XXI**: desafios do presente. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

_____. *Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à)* Educação Superior no Brasil – 2002-2012. Brasília: Edital N.051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002.

SGUISSARDI, Valdemar. Um projeto neoliberal de heteronomia das federais e um passo a mais rumo a sua privado-mercantilização. In: GIOLO, Jaime; LEHER, Roberto; SGUISSARDI, Valdemar. **Future-se:** ataque à autonomia das instituições federais de ensino superior e sua sujeição ao mercado. São Carlos/SP: Diagrama Editorial, 2020.

SILVA, Patrícia Kunrath. (coord.). **Censo GIFE 2022-2023** [livro eletrônico]. São Paulo: GIFE, 2023. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/censo-gife-2022-2023>. Acessado em: 29 de janeiro de 2024.

SILVA JR, João dos Reis. **The new Brazilian University:** a busca por resultados comercializáveis: para quem? Bauru, SP: Canal 6, 2017.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis.; FARGONI, Everton Henrique Eleutério. FUTURE-SE: O ultimato na universidade estatal brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 41, p. e239000, 2020.

SILVA, M. A. (Org.). **Crítica a privatização do ensino superior no Brasil**. Florianópolis: Editoria em Debate, 2013.

SILVEIRA, Danieli Jaci; GOMES, Diego Eller. As análises envolvidas na prestação de contas dos instrumentos jurídicos firmados entre instituições de ensino superior e suas fundações de apoio. *In:* XX Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU, 2021, evento virtual. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/230199

SOARES, Fabiana de Menezes S.; PRETE, Esther K. E. (Orgs.). **Marco Regulatório em Ciência, tecnologia e Inovação** – Texto e Contexto da Lei nº 13.243/2016. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2018.

SUCUPIRA, Newton. O ato adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FAVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988.** São Paulo: autores Associados, 2005.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro setor:** regulação no Brasil. São Paulo: Peirópolis, 2006.
TELLES, Edward. As fundações norte-americanas e o debate racial no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos,** v. 24, n. 1, p. 141–165, 2002.

THOMPSON, Edward P.. Senhores e Caçadores: a origem da lei negra. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

VERGER, Jacques. As universidades na idade média. São Paulo: Editora da Unesp, 1990.

VIEIRA, Luiz Cézare; BRITO, Paulo Sá. **Entre o passado e o futuro:** história dos 35 anos da Celos. Florianópolis: Quorum Comunicação, 2009.

VILLAR, José Luiz; CASTIONI, Remi (Org.). Diálogos entre Anísio e Darcy: o projeto da UnB e a educação brasileira. Brasília: Verbena Editora, 2012.

Legislações e outros textos normativos:

BRASIL. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994.** Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958.htm. Acesso em: 07 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 16 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.596 de 10 de abril de 1987.** Altera dispositivos do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1987. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7596.htm. Acesso em 16 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.868 de 3 de setembro de 2019.** Altera as Leis nos 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades

comunitárias. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13868.htm. Acesso em 16 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 16 out. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.** Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em 16 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.731/2008.** Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 26/11/2008. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2731%2520ANOACORDAO%253A2008%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 Acesso em: 20/04/2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Conselho Universitário. **Resolução nº 13, de 27 de setembro de 2011.** Dispõe sobre as normas que regulamentam as relações entre a Universidade Federal de Santa Catarina e as suas fundações de apoio. Florianópolis: UFSC, 2011.

Relatórios e outras publicações da UFSC:

JORNAL UNIVERSITÁRIO DA UFSC. UFSC define uma nova política para o setor. In: Jornal Universitário da UFSC, nº 38, p. 3, 1981.

JORNAL UNIVERSITÁRIO DA UFSC. Fim das Fundações pode comprometer as atividades de pesquisa na nossa Universidade. In: Jornal Universitário da UFSC, nº 75, p. 2, 1988.

JORNAL UNIVERSITÁRIO DA UFSC. Tribunal de Contas apóia as Fundações. In: Jornal Universitário da UFSC, nº 87, p. 1, 1988.

UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina. **Relatório de Gestão 2006.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007e. Disponível em: https://dpgi-seplan.ufsc.br/relatorios-de-gestao/. Acesso em: 10 nov. 2024.

UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina. **Relatório de Gestão 2012.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/134999. Acesso em: 17 ou. 2025.

UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina. **Relatório de Gestão 2013.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/135000. Acesso em: 17 ou. 2025.

UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina. **Relatório de Gestão 2014.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/135001. Acesso em: 17 ou. 2025.

UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina. **Relatório de Gestão 2023.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2024. Disponível em: https://dpgi-seplan.ufsc.br/files/2024/03/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2023.pdf. Acesso em: 17 ou. 2025.

UFSC. Auditoria Interna. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2019. Disponível em: https://audin.paginas.ufsc.br/files/2013/07/Rel.-04.2019.pdf. Acesso em 7 mai. 2025.

UFSC. Auditoria Interna. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2021. Disponível em: Relatório Final - Auditoria 08.2021. Acesso em 7 mai. 2025.

UFSC. Auditoria Interna. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2023. Disponível em: Relatório Final - Auditoria 07.2022. Acesso em 7 mai. 2025.

UFSC, Universidade Federal de Santa Catarina. **Série Histórica 1980 – 2021.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2022. Disponível em: https://dpgi-seplan.ufsc.br/files/2021/08/S%C3%A9rie-Hist%C3%B3rica-2008-2021.pdf. Acesso em: 17 ou. 2025.

Documentos e publicações das Fundações de Apoio na UFSC:

FAPEU. Ata do Conselho Curador 2015. Florianópolis: FAPEU, 2015. Disponível em: [https://fapeu.com.br/downloads/ata_2016_cc.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Notas Explicativas 2016 e 2017. Florianópolis: FAPEU, 2017. Disponível em: [https://fapeu.com.br/downloads/demonstracoes_contabeis_2017.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Relatório de Auditoria Independente 2021. Florianópolis: FAPEU, 2022. Disponível em: [https://fapeu.com.br/docs/RELATORIO_FAPEU_2009.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Relatório de Gestão 2002 a 2006. Florianópolis: FAPEU, 2007. Disponível em: [https://fapeu.com.br/downloads/relatorio_2002_2006.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Relatório de Gestão 2009. Florianópolis: FAPEU, 2009. Disponível em: [https://fapeu.com.br/docs/RELATORIO_FAPEU_2009.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Relatório de Gestão 2010. Florianópolis: FAPEU, 2010. Disponível em: [https://fapeu.com.br/downloads/relatorio_fapeu_2010.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Relatório de Gestão 2011. Florianópolis: FAPEU, 2011. Disponível em: [https://fapeu.com.br/docs/RELATORIO_ATIVIDADES_FAPEU-2011.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Relatório de Gestão 2012. Florianópolis: FAPEU, 2012. Disponível em: [https://fapeu.com.br/downloads/relatorio2012.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Relatório de Gestão 2013. Florianópolis: FAPEU, 2013. Disponível em: [https://fapeu.com.br/docs/RELATORIO_ANUAL_DE_GESTAO-FAPEU-2013.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Relatório de Gestão 2016. Florianópolis: FAPEU, 2016. Disponível em: [https://fapeu.com.br/downloads/relat_rio_2016_-_atual.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Relatório de Gestão 2018. Florianópolis: FAPEU, 2018. Disponível em: [https://fapeu.com.br/downloads/relat_rio_anual_2018-3-dir_a_-_resumo_site.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Relatório de Gestão 2020. Florianópolis: FAPEU, 2020. Disponível em: [https://fapeu.com.br/downloads/relatorio_anual_2020_novo.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Relatório de Gestão 2022. Florianópolis: FAPEU, 2022. Disponível em: [https://fapeu.com.br/downloads/relat_rio_anual_de_gest_o_fapeu_2022_v._14082023_vs_revisada_1_.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FAPEU. Relatório de Gestão 2023. Florianópolis: FAPEU, 2023. Disponível em: [https://api.fapeu.com.br/arquivos/6670834b6430171dbc508b3e/file]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEESC. Notas Explicativas 2014. Florianópolis: FEESC, 2014. Disponível em: [https://www.feesc.org.br/site/files/feesc/relatorios%20anuais/site/Contabeis/Demonstrativos%20Cont%C3%A1beis_2014.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEESC. Notas Explicativas 2015. Florianópolis: FEESC, 2015. Disponível em: [https://www.feesc.org.br/site/files/feesc/relatorios%20anuais/site/Contabeis/Demonstrativos%20Cont%C3%A1beis_2015.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEESC. Notas Explicativas 2017. Florianópolis: FEESC, 2017. Disponível em: [https://www.feesc.org.br/site/files/feesc/relatorios%20anuais/site/Contabeis/Demonstrativos%20Cont%C3%A1beis_2017.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEESC. Notas Explicativas 2019. Florianópolis: FEESC, 2019. Disponível em: [https://www.feesc.org.br/site/files/feesc/relatorios%20anuais/site/Contabeis/Demonstrativos%20Cont%C3%A1beis_2017.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEESC. Notas Explicativas 2020. Florianópolis: FEESC, 2020. Disponível em: [https://www.feesc.org.br/site/files/feesc/relatorios%20anuais/site/Contabeis/Demonstrativos%20Cont%C3%A1beis_2020.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEESC. Notas Explicativas 2021. Florianópolis: FEESC, 2021. Disponível em: [https://www.feesc.org.br/site/files/feesc/relatorios%20anuais/site/Contabeis/Demonstrativos%20Cont%C3%A1beis_2021.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEESC. Notas Explicativas 2022. Florianópolis: FEESC, 2022. Disponível em: [https://www.feesc.org.br/site/files/feesc/relatorios%20anuais/site/Contabeis/Demonstrativos%20Cont%C3%A1beis_2022.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEESC. Notas Explicativas 2023. Florianópolis: FEESC, 2023. Disponível em: [https://www.feesc.org.br/site/files/feesc/relatorios%20anuais/site/Contabeis/Demonstrativos%20Cont%C3%A1beis_2023.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEESC. Relatório de Gestão, 2018. Florianópolis: FEESC, 2018. Disponível em: [https://www.feesc.org.br/site/files/feesc/relatorios%20anuais/site/Relatorios/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Gest%C3%A3o_2018.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEESC. Relatório de Gestão, 2023. Florianópolis: FEESC, 2024. Disponível em: [https://www.feesc.org.br/site/files/feesc/relatorios%20anuais/site/Relatorios/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Gest%C3%A3o_2023.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Ata do Conselho Curador 2023. Florianópolis: FEPESE, 2024. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2024/09/Ata-do-Conselho-Curador-Apreciacao-das-Contas-Anuais-.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Notas Explicativas 2011 e 2012. Florianópolis: FEPESE, 2012. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2020/08/notas-2.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Notas Explicativas 2012 e 2013. Florianópolis: FEPESE, 2013. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2020/08/notas-1.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Notas Explicativas 2013 e 2014. Florianópolis: FEPESE, 2014. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2020/08/notas.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Notas Explicativas 2015. Florianópolis: FEPESE, 2015. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2020/08/balanco.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Notas Explicativas 2020. Florianópolis: FEPESE, 2020. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2021/08/2020_Balanco_Patrimonial_NE.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Notas Explicativas 2021. Florianópolis: FEPESE, 2021. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2022/07/2021_Balanco_Patrimonial_NE.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Parecer dos Auditores Independentes 2012. Florianópolis: FEPESE, 2013. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2020/08/parecer-2.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Parecer do Conselho Fiscal 2021. Florianópolis: FEPESE, 2022. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2022/07/2021_Parecer_do_Conselho_Fiscal.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Parecer do Conselho Fiscal 2022. Florianópolis: FEPESE, 2023. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2023/07/2022_Parecer_do_Conselho_Fiscal.pdf.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Parecer do Conselho Fiscal 2023. Florianópolis: FEPESE, 2024. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2024/09/Parecer-do-Conselho-Fiscal-.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Relatório de Gestão 2012. Florianópolis: FEPESE, 2013. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2020/08/relatorio_2012.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Relatório de Gestão 2013. Florianópolis: FEPESE, 2013. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2020/08/relatorio2013.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Relatório de Gestão 2014. Florianópolis: FEPESE, 2014. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2020/08/relatorio2014.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Relatório de Gestão 2016. Florianópolis: FEPESE, 2016. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2020/08/relatorio2016.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Relatório de Gestão 2017. Florianópolis: FEPESE, 2017. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio_Gestao_2017.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Relatório de Gestão 2018. Florianópolis: FEPESE, 2018. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio_Gestao_2018.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Relatório de Gestão 2022. Florianópolis: FEPESE, 2022. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Relatorio-de-Gestao-2022.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Relatório de Gestão 2023. Florianópolis: FEPESE, 2023. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Relatorio-de-Gestao-2023.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FEPESE. Relatório do Auditores Independentes 2023. Florianópolis: FEPESE, 2024. Disponível em: [https://fepese.org.br/wp-content/uploads/2024/09/2023_Relatorio-dos-Auditores.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FUNJAB. Notas Explicativas 2008. Florianópolis: FUNJAB, 2008. Disponível em: [https://funjab.ufsc.br/wp/wp-content/uploads/2011/06/FUNJAB_2008_Notas_explicativas_as_demonstracoes_contabeis.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FUNJAB. Notas Explicativas 2017. Florianópolis: FUNJAB, 2017. Disponível em: [https://funjab.ufsc.br/wp/wp-content/uploads/2011/06/notas-explicativas-sicap-2017.pdf]. Acesso em 26 abr. 2025.

FUNJAB. Relatório de Atividades, 2009. Florianópolis: FUNJAB, 2009.

FUNJAB. Relatório de Atividades, 2011. Florianópolis: FUNJAB, 2011.

FUNJAB. Relatório de Atividades, 2012. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

FUNJAB. Relatório de Atividades, 2013. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

FUNJAB. Relatório de Avaliação de Desempenho, 2014. Florianópolis: FUNJAB, 2014.

FUNJAB. Relatório de Gestão, 2022. Florianópolis: FUNJAB, 2022. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1k7R6agSow4DS1s2DiK-bpK5hQJLoWtlC/view]. Acesso em 26 abr. 2025.

FUNJAB. Relatório de Gestão, 2023. Florianópolis: FUNJAB, 2023. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1k1HxF5LmYAXGbL2CtJ2wtabox5-ENZ0O/view]. Acesso em 26 abr. 2025.

Endereços Eletrônicos:

FAPEU - https://fapeu.com.br/
FEESC - https://www.feesc.org.br/site/
FEPESE - https://fepese.org.br/
FUNJAB - https://funjab.ufsc.br/wp/
CERTI - https://certi.org.br/
REPOSITÓRIO UFSC - https://repositorio.ufsc.br/
ATAS CUN - https://conselhouniversitario.ufsc.br/sessoes-atas/

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - FUNDAÇÃO CENTROS DE REFERÊNCIA EM TECNOLOGIAS INOVADORAS (CERTI)[138]

A CERTI não é uma fundação credenciada como de apoio à UFSC, mas ocupa um importante espaço físico no *campus* da Trindade, bem como possui relevância significativa para a universidade por figurar entre os "parceiros" junto a diversas empresas, fundações e outros órgãos governamentais, além do próprio governo federal e vice-versa. Esta fundação foi

> Criada em outubro de 1984 dentro de um laboratório da escola de Engenharia da Universidade de Santa Catarina (UFSC), quando Florianópolis era mais conhecida pelas boas praias para a prática de surfe. A fundação ajudou a transformar a capital catarinense em referência na área de desenvolvimento de software, automação bancária e eletrônica (Fernandes Jr., 2005).

A entidade, que possui endereço fixo em espaço cedido no *campus* da UFSC, após 40 anos de seu nascimento, passou a abrigar laboratórios da universidade que foram instalados e inaugurados dentro do prédio da fundação. Podemos ler sobre o ocorrido em texto de 2017 na página da própria universidade:

> Acabam de ser inaugurados dois laboratórios na UFSC pelo Projeto Implantação de Infraestrutura Laboratorial para P&D em Soluções de Medição e Instrumentação Avançadas para o Setor Petróleo e Gás (LAMIA). A cerimônia ocorreu ontem, dia 21 de setembro, na Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras (Certi). Os laboratórios de Metrologia Tridimensional Avançada e de Instrumentação Inteligente foram financiados com recursos da Petrobras por participação especial, executado pela UFSC por meio da Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina (Feesc) e co-executado pela Certi.[139]

Entre as atividades mais relevantes descritas na sua página na internet está a de ter idealizado e viabilizado "o primeiro Parque Tecnológico Brasileiro, o Parque Tecnológico Alpha, que serviu de inspiração para o desenvolvimento do projeto e apoio para a estruturação

---

[138] Destaca-se o fato de que não há no endereço eletrônico atual da fundação a menção ao seu "nome completo", à exceção do arquivo em PDF do estatuto. Para além da questão do nome, só foi possível saber um pouco mais da história dessa entidade a partir de textos de terceiros, diferentemente do que ocorreu com as outras quatro fundações apresentadas até aqui.

[139] https://noticias.ufsc.br/2017/09/laboratorios-de-metrologia-tridimensional-avancada-e-instrumentacao-inteligente-sao-inaugurados-na-ufsc/#more-167670.

do Sapiens Parque - um dos principais ambientes de inovação do Brasil, também localizado em Florianópolis - SC.” (https://certi.org.br/pt/acerti-ecossistema-de-inovacao-certi – 03/02/2023).

Diferentemente das demais fundações da/na UFSC, a CERTI não disponibiliza em sua página maiores informações acerca de orçamento. No próprio relatório anual de 2022 há poucos números e os que se apresentam não são referentes a verbas/orçamentos em montantes.

Apesar dessas ausências o que aparece bastante é a vertente da aproximação público-privada. Conforme as palavras do superintendente:

> Dentre os mais de 100 projetos tecnológicos executados ao longo de 2022, destacam-se a aplicação pioneira da tecnologia BIM na exploração submarina de petróleo, o desenvolvimento de gêmeos digitais para análise de integridade de sistemas críticos offshore — ambos para a Petrobras — a otimização de processos industriais para a Legrand e a LENOVO, o sistema de controle e otimização de microrredes de energia para a AES, desenvolvimento da primeira linha nacional de estações de carregamento de veículos elétricos para a WEG, diversos projetos para a área de mobilidade elétrica para operadoras, a aplicação de inteligência artificial na área médica para a SIEMENS Healthineers e o desenvolvimento de sistemas eletrônicos em aeronáutica para EMBRAER, entre outros. (CERTI, 2023, p. 5)

No caso da CERTI essa ligação universidade-empresas pode ser considerada umbilical, tendo em vista que em seu estatuto constam como membros fundadores: Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BADESC), Eletromotores WEG S/A, Fundação Volkswagen e a Mercedes-Benz do Brasil S/A. A UFSC aparece na condição de apoiadora da iniciativa de criação da fundação.

Ainda que em algum momento de sua história a CERTI possa ter mantido relação de fundação de apoio à UFSC, sua condição atual é muito distinta das demais que são credenciadas como tal. Ademais as questões que poderiam ser consideradas meramente formais, há prováveis elementos dificultadores para a obtenção de informações que nos inclinam a deixar de lado as análises mais aprofundadas acerca desta fundação e tratar essa pequena apresentação inicial como suficiente. Por fim, isso não inviabiliza que, ao longo do texto outras menções a ela tenham que ser feitas.