



FUNDAÇÕES DE APOIO PRIVADAS: entre o Estado e o Mercado.

Luciana Rodrigues Ferreira¹

Resumo: O objetivo deste texto consiste em discutir a parceria público/estatal e privado/mercantil por meio dos entes públicos não-estatais, Fundações de Apoio Privadas (FAPs), no interior das Universidades Públicas. Busca compreender, desde a década de 1990, com a Reforma do Estado e da Educação Superior, as políticas públicas implantadas no Brasil que viabilizaram a criação e a permanência das FAPs, como organizações sociais, instituídas de direito privado e subsidiadas por recursos públicos, sobre as quais o mercado tem participação direta. O caminho percorrido para análise foram os estudos dos marcos legais e as reflexões teórico-conceituais com base na abordagem materialista histórico-dialética.

Palavras-chave: Público e privado, público não-estatal, fundações de apoio privadas, universidades públicas federais.

Abstract: This paper consists of discussing the partnership public/state and private/mercantile through the non-state public sectors, Private Supporting Foundations (FAPs), inside the Public Universities. It looks for the understanding, starting from the 90's, with the Reform of the State and of the Academic Education, the public politics implemented in Brazil that made possible the creation and the permanence of FAPs, as social organizations, instituted of private rights and subsidized by public resources, in the which the market has direct participation. The way traced for this analysis was the studies of the legal marks and the theoretical-conceptual reflections based on the materialistic historical-dialectics approach.

Keywords: Public and private, no-state public, private supporting foundations, government universities.

¹ Mestranda. Universidade Estadual do Pará. E-mail: lucianarofer@gmail.com



I. INTRODUÇÃO

As consecutivas ações de governos neoliberais, desde Fernando Collor de Melo a Luiz Inácio Lula da Silva, são atreladas às concepções de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Nacional – FMI, o Banco Mundial – BM e Organização Mundial do Comércio – OMC, que, em seus marcos regulatórios, orientam a restrição do espaço genuinamente público, em contrapartida, à expansão do setor privado nos serviços públicos com a difusão das necessidades de mercado.

Iniciaremos o trabalho com uma breve reflexão sobre o papel do Estado na sociedade capitalista e a marcante Reforma Administrativa ocorrida no Brasil, especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, propiciando a expansão do mercado via setor privado, denominado como público não-estatal. Em seguida, analisaremos o ente público não-estatal, como as FAPs nas universidades públicas, para compreensão da parceria estabelecida entre privado/mercantil e o público/estatal nos serviços públicos não exclusivos do Estado.

II. ESTADO E MERCADO – ALGUMAS REFLEXÕES INICIAIS

O Estado é concebido, neste estudo, para além de um território geograficamente determinado ou uma máquina burocrática com a capacidade de “[...] administrar as instituições políticas governamentais; arrecadar e gerir recursos; zelar pela ordem pública interna ou externa; imprimir e assegurar o desenvolvimento econômico” (PEREIRA, 2008, p. 142), o que na constituição histórica mantém a classe dominante no bloco de poder como um “pacto de dominação que exerce seu domínio por meio do aparato institucional (burocrático, jurídico, policial, ideológico) sobre a sociedade, embora seja influenciado por esta” (Ibid., p. 147).

O mercado, na atual sociedade neoliberal, cumpre o papel de “deus regulador”, do conjunto das relações sociais, nas quais as demandas econômicas e estruturais são ditadas por “novos senhores do mundo”, denominados de organismos multilaterais, os quais destacamos: o FMI; Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (1945), o chamado Banco Mundial – BM; a Organização Mundial do Comércio – OMC; as



sete potências capitalistas do mundo, chamado de G7+1², que definem um conjunto de ações para os países vinculados se adequarem a uma nova ordem mundial, voltada para o mercado (FRIGOTTO, 2003, p.19).

Na América Latina temos organizações difusoras como representantes regionais dos organismos multilaterais, as quais difundem a inserção subalterna dos países em desenvolvimento à economia global, destacamos dentre estes, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (1992) e a Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe - OERLAC/UNESCO (1990).

No Brasil o esforço em efetivar as mudanças propostas em nível internacional para reforma do Aparelho do Estado se inicia com o governo de Fernando Collor de Melo (1990 – 1991), seguiu timidamente no governo de Itamar Franco, tomou força e regulamentação no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), e prossegue na atual gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - dias atuais):

O discurso privatista dos governos brasileiros, desde Fernando Collor de Mello, proclama a superioridade do setor privado sobre o setor público. O mercado passou a ser considerado o grande impulsionador do crescimento econômico (CHAVES, 2006, p. 87-8).

Os governos consentiram o processo de internacionalização do capital e uma racionalidade mercantil no âmbito estatal, especialmente a partir de Fernando Henrique Cardoso, com a reforma do Estado Brasileiro, em 1995, reforma estratégica esta, fundamental para as mudanças de mercado no aparelho do Estado, com ações oficiais efetivadas por um novo ministério, da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, que elaborou o Plano Diretor da Reforma do Estado – PDRE, sob a responsabilidade do então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

O PDRE tinha por objetivo tornar o Estado compatível com o capitalismo competitivo que produz e trabalha a serviço do mercado flexível e dinâmico, com a bandeira da modernização ligada à eficiência. Desta forma, podemos afirmar que o PDRE se constituiu como a “pedra basilar” para as reformas do aparelho administrativo do Estado brasileiro (SILVA JR; SGUISSARDI, 2005, p. 68).

O Estado é reduzido a mero articulador e fiscalizador dos serviços sociais, econômicos e administrativos, o que explica seu papel secundário e auxiliar, com a

² G7+1 – Expressão utilizada para designar sete países considerados como grandes potências industrializadas do capitalismo contemporâneo, são eles: Canadá, Estados Unidos da América do Norte - EUA, Japão, França, Alemanha, Itália e Grã-Bretanha e mais a adesão, recente, da Rússia.



diminuição de sua atuação na sociedade. Não é simplesmente o Estado Mínimo, mas é aquele que procura formas mais flexíveis de gestão, com a necessidade de reconceituar o espaço público, afirmando que *“é preciso não só que o aparato do Estado se torne realmente público, mas também que o espaço do público não se esgote no estatal* (BRESSER PEREIRA, 1999, p.07, grifo nosso).

As estratégias dos governos neoliberais, de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva, estão voltadas para a efetivação de políticas regulatórias³ que seguem as orientações internacionais para o capital e agregam valor ao privado/mercado e precarizam o público/estatal.

Desta forma, “se redefinem as relações entre o público e o privado, de modo que o privado é dotado dos atributos positivos do público e o público necessita cada vez mais da lógica do privado para garantir a sua eficácia” (ARROYO, 2005, p. 39, tradução nossa). E esta lógica de mercado orienta não só as reformas administrativo-estruturais ocorridas no Brasil, a partir de 1990, mas concerne na base das reformas educacionais, especialmente na educação superior, nosso foco de discussão.

É a partir, portanto, das abstrações das políticas que viabilizaram a adoção do ente público não-estatal como alternativa de flexibilidade e de gestão comercial para o serviço público, que discutiremos as essências das relações complexas do movimento do Estado em direção ao mercado, especialmente no âmbito da educação superior.

III. PARCERIA ENTRE O ESTADO E O MERCADO: AS FUNDAÇÕES DE APOIO PRIVADAS

As reformas impostas às universidades brasileiras na década de 90 até os dias atuais foram marcadas desde o primeiro presidente eleito nas regras da Constituição de 1988, Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), por projetos voltados para o mercado.

A política de reforma da educação superior implantada no Brasil, no governo de Fernando Henrique Cardoso, pautada pela reforma do estado, redefine a função da

³ Podemos destacar: Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais; cria o Programa Nacional de Publicização; Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, aprova Plano Nacional de Educação – PNE; Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública; Lei n.º 10.973, de 02 de dezembro de 2004, chamada de Lei de Inovação Tecnológica; Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui a normas gerais de Licitação nas parcerias público e privada (a chamada PPP), entre outras.



universidade, que deixa de centrar na produção de conhecimento e a formação de profissionais para a sociedade para se voltar à produção de conhecimentos, produtos, serviços e profissionais de acordo com as necessidades do mercado internacional, como afirma Sguissardi (2006):

Não se pode falar sobre a questão da educação superior nesse período sem situá-la no contexto mais amplo da inserção subalterna do país à economia global e na permanência ou no agravamento dos inaceitáveis índices de desigualdade social na década de 1990 e nesse período de dois mandatos presidenciais (p. 1023).

Esta política neoliberal, da última década, tem representado uma desconstrução do espaço público e do coletivo, quando *reconceitualiza* com reformas estruturais a educação, que passa de um direito para um serviço denominado como não-exclusivo do Estado, colocando os cidadãos como responsáveis por sua educação

O público e o privado, no contexto das políticas de governo de mais uma década, têm-se direcionado para afunilamento das diferenças entre Estado/público e Mercado/privado, no possível encontro destas forças adversas, por meio do público não-estatal nos serviços não-exclusivos do Estado, como a Fundações de Apoio Privadas (FAPs) em parceria com as Universidades Públicas Federais.

As FAP's como entes públicos não-estatais

O público não-estatal assumiu, com PDRE, lugar de destaque nas ações de governo, colocando-o como interface na contraditória e complexa relação entre a propriedade estatal e a propriedade privada. Chamado também, como terceiro setor ou terceira via, por estar entre o Estado e o mercado, é constituído como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, pois prestam bens e serviços ao segmento público do Estado.

Nesta lógica, o Estado é mantenedor destas instituições, uma vez que, devido sua *função social*, destina recursos públicos a estas organizações. Desta forma, o público não-estatal é uma Organização Social (OS) 'não-lucrativa' de atividade controlada pelo mercado e pelo Estado (REGULARES, p. 56).

As OS, públicas não-estatais, “mediante contratos de gestão com o poder público”, recebem dotações orçamentárias para prestação de bens e serviços, são “controladas pela própria sociedade; e “*financiadas pelo Estado*, mas com a participação minoritária da própria sociedade, mediante compra de serviços e doações” (DI PIETRO, 2005, p. 52, grifo nosso).



O Estado assume/exerce um papel de regulador social, necessário para o controle de procedimentos e resultados, o qual Bresser Pereira (1999, p.24) chama de “controle por quase-mercados ou competição administrada (controle gerencial), e ao exercido diretamente pelo mercado”

A adoção desta parceria é estabelecida em duas modalidades: a) a *parceria com entidades privadas*, mediante o pacto de convênios e concessão e, b) pela *gestão consentida*, de entidades privadas em certas atividades de interesse público, através do chamado *contrato de gestão*⁴. Ambas as modalidades são reguladas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Políticas de governo que firmam a desvalorização do serviço público e o financiamento público nas instituições privadas, como as públicas não-estatais, condicionaram instituições, como as universidades públicas, à efetivação de novos parceiros para o desenvolvimento da dinâmica de mercado e da captação de recursos, por meio das FAPs.

O papel das FAPs nas universidades públicas

As fundações de apoio privadas são criadas a partir da Lei Federal n.º 8.958, de 20 de dezembro de 1994, assinado pelo, então, ministro da educação Murílio Hingel no governo Itamar Franco, para legislar as fundações que atuavam em parceria com as universidades públicas em todo o Brasil e que necessitavam que ordenamento específico para sua atuação, legalmente regidas pelo Código Civil e Processual Civil e fiscalizadas pelo Ministério Público.

E ainda, pelo Decreto n.º 5.205 e pela Portaria Interministerial n.º 3.185, ambas, de 14 de setembro de 2004, promulgadas pelo ministro da educação, Tarso Genro, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, dez anos depois da execução da Lei, consolidam a Lei das Fundações de Apoio, dispõem sobre as atividades de apoio, registro, credenciamento e credenciamento das Fundações de apoio; estabelece a fiscalização pelo Ministério Público da União e a obrigatoriedade de submissão de relatórios de gestão e das atividades desenvolvidas ao órgão colegiado da entidade apoiada.

Mesmo com políticas específicas no monitoramento e fiscalização das FAPs, a relação Universidade/pública e Fundações de Apoio/privada, ampliaram-se em relação ao

⁴ Vale ressaltar que no Brasil, os contratos de gestão são utilizados para “designar acordos celebrados com entidades da administração pública indireta, mas também com entidades privadas que atuam paralelamente ao Estado” (DI PIETRO, 2005, p.258), mas especificamente, as instituições públicas não-estatais ou organizações sociais, nas quais assumem diferentes contornos, dependendo do caso e do interesse da administração pública.



total de universidades. Das 55 (cinquenta e cinco) universidades públicas do Brasil, dispostas no Apêndice I, somente 5 (cinco) não possuem fundações registradas/credenciadas no Ministério da Educação, e para 50 IFES restantes, temos 86 (em nov.2008) FAPs, do total das 111 fundações que incluem apoio a Instituições como o CEFET, a Embrapa, Institutos e Escolas superiores, entre outras. Vale ressaltar que no quantitativo pesquisado em julho de 2007 junto ao site o MEC identificamos 75 FAPs credenciadas, o que demonstra um crescimento de 14,5% em 16 meses.

Denúncias, encaminhadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT ao Ministério Público Federal polemizaram propostas de fiscalização das fundações de apoio, ao mesmo tempo, uma ampla divulgação dos sindicatos e movimentos docentes e técnico-administrativos sobre as irregularidades na atuação das FAPs e a ausência de ações mais eficientes de controle e fiscalização da relação de parceria entre fundações de apoio privada e universidade pública.

O início do ano de 2008 foi marcado por uma crise no papel das FAPs para as universidades públicas, especialmente desencadeada pelas denúncias e apurações do MPDFT sobre os recursos gerenciados pela Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos – FINATEC, uma das FAPs da Universidade de Brasília.

Fato que desencadeou momentos discussão sobre o papel das instituições públicas não-estatais, no caso das FAPs em parceria com as IFES resultando na promulgação, pelo Ministro da Educação, Fernando Haddad, e o Ministro da Ciência e Tecnologia, Sérgio Rezende, da Portaria Interministerial n.º 475 no dia 14 de abril de 2008, que dispõe novas regras para atuação das Fundações de Apoio, especialmente no que se refere ao papel dos conselhos e da fiscalização direta das instituições apoiadas.

Outra ação importante foram as auditorias independentes, fiscalização e avaliação do Tribunal de Contas da União - TCU sobre o papel das FAPs, aprovada em Sessão Plenária em 16 de abril de 2008, e realizada sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, “cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados” (BRASIL, 2008, p.02).

Investigação que culminou na fiscalização de 464 contratos/convênios, relacionados aos exercícios de 2007 e 2008, os quais movimentaram um montante de 948.885.048,92, Consolidadas no relatório TC 017.1772008-2 com recomendações propostas pelo Acórdão Nº 2731, ambos concluídos em 26 de novembro de 2008.

A amostra citada envolveu 16 (dezesesseis) universidades federais e 20 (vinte) fundações de apoio vinculadas, as fiscalizações associaram à auditoria dos 464



contratos/convênios quatorze (14) questões norteadoras que contemplaram perguntas sobre as normas internas de regulação da IFES com sua fundação, o processo de credenciamento, a atuação do ministério público, a formalização e execução dos convênios, controle das IFES, a relação de cessão e contratação de pessoal, o ressarcimento das fundações (sobre utilização de bens e serviços, pessoas, imagem e conhecimento) para as IFES, dentre outras

Em suma, compreendemos que a Reforma do Estado brasileiro com a implementação das políticas privatizadoras desencadeou em marcos regulatórios a efetivação das OS, entes públicos não-estatais que trabalham diretamente como parceira na execução de serviços públicos, como as FAPs nas universidades públicas.

CONCLUSÃO

A adoção de instituições públicas não-estatais coaduna com a necessidade do modelo gerencial na administração pública, defendida no PDRE, o qual defende as parcerias diretas com setores privados para execução dos serviços públicos, desta forma, compreende que um ente estatal, em princípio, é público, mas o serviço que é público, não precisa, necessariamente, ser promovido pelo Estado.

Nesta conjuntura o Estado se vale de políticas públicas e sistemas de governos para diluir a contraposição entre o público e o privado, de modo que a propriedade pública Estatal, taxada por desqualificada e onerosa aos cofres públicos, dá lugar a propriedade privada mercantil, símbolo de qualidade, eficácia e empreendedorismo no serviço público.

As Fundações de Apoio privadas, como parceiras públicas não-estatais, são adotadas como terceira via na captação de recursos para as Universidades Públicas apoiadas, embora seu principal papel seja de gerenciar os recursos. Este processo *reconceitua o espaço público*, pois leva a descaracterização da coisa pública/estatal, uma vez que as relações de propriedade, pública ou privada, passam a pontuar-se pela competitividade e pelo mercado.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Mariela. **Concepciones del espacio público y sentido común em la Educación Superior**. In: GENTILI, Pablo; LEVY, Bettina (Org.). *Espacio público y privatización del conocimiento: estudios sobre políticas universitarias em América Latina*. 1º



ed. – Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2005, p. 27-99.

BRASIL, MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

_____, Tribunal de Contas da União. **Relatório TC 017.1772008-2**. Brasília: TCU, 26 de novembro de 2008

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunnil. **O Público não-estatal na Reforma do Estado**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **A Política de Financiamento da Educação Superior pública e da Pesquisa no Brasil**. In. CABRAL NETO, Antônio; NASCIMENTO, Ilma V.; LIMA, Rosângela N. *Política Pública de Educação no Brasil – Compartilhando Saberes e reflexões*. Porto Alegre: Sulina, 2006. p. 79-89.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **As feições da Privatização do Público na Educação Superior Brasileira: o caso da UFPA**. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público e privada e outras formas**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. 5ª Ed., São Paulo: Cortez, 2003.

PEREIRA, Potyara A. P. **Políticas sociais: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

REGULARES, Luis Eduardo Patrone. **Terceiro Setor: Regime Jurídico das OSCIPs**. São Paulo: Método, 2006.

SGUISSARDI, Valdemar. **Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 96 – Especial, p. 1021-1056, out. 2006.

SGUISSARDI, Valdemar; SILVA JR, João dos Reis. **A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil, ou continuidade da privatização e mercantilização do público?** *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, n. 29, p. 5-27, Maio/Jun/Jul/Ago 2005.