

## FUNDAÇÃO DE APOIO À UNIVERSIDADE: UMA DISCUSSÃO SOBRE O CONFLITO ENTRE O PÚBLICO E O TERCEIRO SETOR<sup>1</sup>

Antônio Marcos dos Santos Alves  
Universidade Estadual de Maringá (UEM)  
[sec-dfe@uem.br](mailto:sec-dfe@uem.br)

Mário Luiz Neves de Azevedo  
Universidade Estadual de Maringá (UEM)  
[mlnazevedo@uem.br](mailto:mlnazevedo@uem.br)

**RESUMO.** O presente artigo analisa o papel dos institutos e das fundações de apoio às universidades públicas. Para atingir esse objetivo, tomam-se por referência a teoria dos campos, de Pierre Bourdieu, dados financeiros sobre esse tipo de ONG (terceiro setor) no interior das IES públicas e a própria relação entre as universidades e as fundações/institutos de apoio. Para isso, procura-se conceituar historicamente o terceiro setor, analisar rubricas de receitas das fundações e institutos e de apoio, tendo por referência empírica certos dados provenientes da USP (Universidade de São Paulo) e da UEM (Universidade Estadual de Maringá). Para, enfim, indicar procedimentos pontuais de modo que se democratize e haja controle na atuação dos institutos e fundações de apoio à universidade pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Universidade, Fundações. Terceiro Setor

**ABSTRACT. SUPPORT FOUNDATIONS AND UNIVERSITIES: A DISCUSSION ABOUT CONFLICTS BETWEEN PUBLIC SECTOR AND THIRD SECTOR.** This article analyzes the paper of the institutes and the foundations of support to the public universities. To reach this objective, it is taken by references the Bourdieu's fields theory, the financial data base of NGOs (third sector) in the interior of the public universities and the specific relation among universities, foundations and institutes of support. In order to comprehend this situation, this paper analyses the historical concept of third sector, the accounts of foundations and institutes related to two universities: University of São Paulo (USP) and State University of Maringá (UEM). At last, it is suggested some procedures in way to democratize and control the performance of these organizations in the society.

**KEY WORDS:** University, Support Foundations, Third Sector

## Introdução

As organizações privadas, sem fins lucrativos, classificadas como terceiro setor, têm aumentado sua participação em serviços de caráter coletivo com fins sociais. Esse tipo de entidade existe desde a época do Brasil colônia, quando a educação e (alguma) assistência social eram oferecidas pela Igreja Católica. Portanto, não se trata de algo de criação recente. A novidade se resume na combinação de expansão com maior visibilidade de suas atividades.

No entanto, a expressão “terceiro setor” ainda é pouco conhecida, mesmo no meio acadêmico, mas tem chamado a atenção de parcelas da população e do próprio Estado, pois caracteriza-se pela oferta de serviços coletivos com fins sociais, pela luta em defesa dos direitos dos cidadãos da melhoria da qualidade de vida das pessoas. Apesar disso, existem organizações “filantrópicas” que malversam recursos de origem pública, promovem a defesa de interesses estrangeiros, divulgam propostas conservadoras e, mesmo, apropriam-se privada e patrimonialisticamente de espaços do próprio Estado.

Assim, o grande desafio para o Estado e para a sociedade civil está em evitar o surgimento/existência/proliferação de entidades que não primam pelas corretas ações, pelo bem comum e pelo cumprimento de suas finalidades sociais e não lucrativas. Para isso é fundamental que as entidades do terceiro setor atuem com transparência e permitam, realmente, a fiscalização, a auditoria e a avaliação, internas e externas.

Os chamados institutos e fundações de apoio (terceiro setor) tornaram-se comuns no interior das universidades públicas no Brasil (primeiro setor). Da mesma forma, é cotidiano o debate da comunidade acadêmica em relação aos benefícios ou prejuízos para a esfera pública. Tratar sobre o terceiro setor e, mais especificamente, sobre os institutos e as fundações de apoio, é um assunto relevante, mas muito controvertido. Nesse sentido, propõe-se aqui discutir acerca das possíveis formas de controle dessas entidades, de maneira que as mesmas não se desvirtuem de suas

---

<sup>1</sup> Texto base apresentado originalmente no VII Seminário Nacional - HISTEDBR, em 2006, na Unicamp.

finalidades e sirvam, realmente, de esteio para o avanço da ciência, para a qualidade e o desenvolvimento do ensino e para a melhoria da extensão. Para isto, dividimos este trabalho em três partes. A primeira contextualiza o surgimento do terceiro setor no Brasil, a segunda discute sobre a relação entre a universidade e as organizações de apoio em seu interior, a terceira, compondo as considerações finais, sugere alguns procedimentos pontuais de modo a democratizar, fiscalizar e controlar a atuação do terceiro setor no interior da universidade.

## **1. O Terceiro Setor**

Compreendendo os movimentos sociais e o conjunto de entidades sem fins lucrativos, o terceiro setor diferencia-se do Estado (primeiro setor), executor por excelência das políticas sociais, e da iniciativa privada (segundo setor), que exerce suas funções visando o lucro. Para Fischer (2002, p.25), o terceiro setor “[...] emergiu de um relativo anonimato para uma posição de importância, quando se passou a destacar as formas de organizar a participação de pessoas em torno de atividades, interesses e objetivos comuns a certos segmentos da sociedade”.

O terceiro setor possui características diferentes conforme a região do mundo em que está inserido. Nos Estados Unidos, marca-se pelo voluntariado; na Inglaterra, é assistencialista e na Europa continental aparece na forma de ONGs (Organizações Não Governamentais). O que há de comum é a espontaneidade e a diversidade (Mendes, 1999, p.76).

No Brasil, como em geral ocorreu na América Latina, o terceiro setor ganhou importância a partir dos movimentos sociais organizados na década de 60 e 70. Entre os principais estão os partidos de esquerda, a Igreja Católica e as entidades congregadoras da intelectualidade. Mendes (1999, p.76) assevera que “todos esses movimentos antiditadura, antigoverno, iriam delinear uma postura e uma lógica de organização e atuação que se tornaram a marca registrada das instituições do terceiro setor das décadas de 70 e 80, passando a ser conhecidas como ONGs na década de 90”.

O terceiro setor vem desempenhando um papel cada vez mais amplo e marcante na sociedade contemporânea, realizando, entre outros serviços, atividades de caráter beneficente, filantrópico, caritativo, religioso, educacional, científico, cultural, de proteção do meio ambiente e esportivo, devendo primar sempre pelo interesse público. Para Olak (1996, p. 29), as entidades sem fins lucrativos não governamentais são “[...] instituições com propósitos específicos de provocar mudanças sociais e cujo patrimônio é constituído, mantido e ampliado, a partir de contribuições, doações e subvenções e que, de modo algum, se reverte para os seus membros ou mantenedores”.

As organizações do terceiro setor, geralmente, procuram conquistar títulos emitidos pelo poder público. Esses títulos, no campo federal, são quatro: Utilidade Pública, OS – Organizações Sociais, OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) e Certificado de Fins Filantrópicos. Esses documentos garantem certos benefícios fiscais como isenções, imunidade, subvenções, fundos especiais, parcerias e convênios com o Estado. França et alii (2003, p. 23) frisam que o terceiro setor é composto pelas Entidades de Interesse Social que apresentam as seguintes características básicas:

- promoção de ações voltadas para o bem-estar comum da coletividade;
- manutenção de finalidades não-lucrativas;
- adoção de personalidade jurídica adequada aos fins sociais (associação ou fundação);
- atividades financiadas por subvenções do Primeiro Setor (governamental) e doações do Segundo Setor (empresarial) e de particulares;
- aplicação dos resultados econômicos, que porventura venha a acumular, nos fins sociais a que se destina;
- desde que cumpra requisitos específicos, é fomentado por renúncia fiscal do Estado.

O conhecimento acumulado pelas organizações classificadas como do terceiro setor, em seus trabalhos junto a grupos sociais na experimentação de formas inovadoras de inclusão social e econômica, ainda é pouco analisado pela academia. Note-se que as ONGs têm ganhado importância na geração de postos de trabalhos e de rendas, principalmente da área da educação, onde, segundo IBGE, próximo de meio

milhão de pessoas eram empregadas em 2002.

**Tabela 1** - Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos e do pessoal ocupado assalariado, total e percentual, segundo classificação das entidades sem fins lucrativos – Brasil – 2002

Classificação das entidades sem fins lucrativos	Fundações Privadas e Associações sem fins lucrativos			Pessoal ocupado assalariado		
	Total	Percentual em relação (%)		Total	Percentual em relação (%)	
		Ao total	Ao grupo		Ao total	Ao grupo
TOTAL	275.895	100	-	1.541.2903	100	-
Habitação	322	0,12	100	187	0,01	100
Saúde	3.798	1,38	100	351.890	22,83	100
Cultura e recreação	37.539	13,61	100	119.692	7,77	100
Educação e pesquisa	17.493	6,34	100	446.965	29	100
Educação infantil	2.801	1,02	16,01	20.192	1,31	4,52
Ensino fundamental	7.968	2,89	45,55	93.997	6,10	21,03
Ensino médio	1.322	0,48	7,56	62.079	4,03	13,89
Educação Superior	1656	0,60	9,47	200.994	13,04	44,97
Estudos e pesquisa	1.817	0,66	10,39	21.126	1,37	4,73
Educação profissional	244	0,09	1,39	11.921	0,77	2,67
Outras formas de educação/ensino	1.685	0,61	9,63	36.656	2,38	8,20
Assistência social	32.249	11,69	100	226.510	14,70	100
Religião	70.446	25,53	100	101.513	6,59	100
Associação patronais e profissionais	44.581	16,16	100	84.402	5,48	100
Meio ambiente e proteção animal	1.591	0,58	100	3.006	0,20	100
Desenvolvimento e defesa de direitos	45.161	16,37	100	68.972	4,47	100
Outras fundações	22.715	8,23	100	138.153	8,96	100

privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente						
----------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--	--

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2002.

As entidades do terceiro setor sobrevivem em sua maioria com doações, subvenções, financiamentos internacionais e do Governo. As entidades internacionais e o Governo são seus maiores financiadores, tendo influência, muitas vezes, nas atividades e rumos de seus projetos, fazendo com que algumas entidades tornem-se meras prestadoras de serviços do Estado. Entretanto, conforme tabela a seguir, chama a atenção o estudo da ABONG a respeito da origem dos recursos para o financiamento das ONGs no Brasil, demonstrando que 83% delas recebem financiamento de agências internacionais.

**Tabela 2 - Origem dos Recursos das Ongs no Brasil**

Financiador	Participação (%)
Agências internacionais	83%
Venda de produtos e serviços	7%
Governo brasileiro	3%
Empresas	2%
Outros	5%

Fonte: ABONG (APUD MANSUR, 2000:52)

Essa evidência não pode ser vista com preconceito xenófobo, pois se deve separar, como na passagem bíblica, o “joio do trigo”. Por exemplo, o Fórum Social Mundial (FSM), de um lado, é uma reunião (no Sul) de diversos tipos de movimentos sociais e de representantes de ONGs que atuam no sentido da construção de “um outro mundo”, de uma sociedade sem desigualdades. Por outro lado, o Fórum Econômico de Davos (Suíça) é o encontro de autoridades governamentais e empresariais, de ONGs, de grandes consultorias etc. que têm como “norte” a manutenção da sociedade desigual e capitalista<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Reúnem-se, por exemplo, no FSM: MST (movimento pela reforma agrária), ATTAC (luta pela taxaçoão do capital internacional), 50 years is enough (questiona a existência do FMI e do Banco Mundial), Jubileu

Nesse contraditório contexto, criam-se novos espaços de relações sociais que têm como expressões mais conhecidas a atuação das diversas ONGs, os orçamentos participativos, os conselhos gestores, as agências de desenvolvimento local, o cooperativismo, a cultura, o associativismo profissional, a defesa dos direitos humanos, o voluntariado etc.

Essa nova configuração de compartilhamentos de responsabilidades pode constituir um novo caminho para a gestão integrada de políticas públicas, onde os atores sociais configuram-se como novo elemento agregador na sociedade. O terceiro setor passa a fazer parte nas discussões a respeito dos problemas e das soluções, divulgando valores como a generosidade, a solidariedade, a fraternidade e a vida comunitária. Paoli e Telles (2000, p. 103-148) argumentam que essas questões estão ligadas às possibilidades de o Estado e a sociedade construírem arenas públicas que dêem visão aos conflitos existentes, permitindo, a partir dos valores e interesses envolvidos, o estabelecimento de parâmetros públicos que reconheçam os direitos e reinventem políticas que alcancem a todos.

Contudo, o terceiro setor pode estar se tornando um “biombo” para que o Estado, hegemônico pelas classes, setores e atores sociais dominantes, descarte-se de obrigações sociais universalizantes. Isto é, apesar de reunir diversos tipos de entidades e instituições sociais sem fins lucrativos caracterizadas pela promoção de interesses coletivos, em tempos de ortodoxia liberal, de restrição orçamentária, de reforma do Estado, de privatizações, de terceirizações e de diminuição dos gastos sociais, o terceiro setor, principalmente por intermédio de ONGs, pode estar servindo como um meio de (pseudo)participação política de grupos sociais marginalizados, promoção de políticas focalizadas e para mascarar os enfrentamentos sociais que têm por objetivo uma sociedade fraternal, igualitária e de promoção do bem estar social<sup>3</sup>.

---

(questiona a dívida do terceiro mundo) e, ainda, sindicatos de trabalhadores, centrais sindicais, intelectuais de esquerda, movimentos ambientalistas, partidos de esquerda etc. Já no Fórum de Davos, os participantes possuem matizes diferentes: banqueiros, representantes das multinacionais, governantes, *think tanks* (intelectuais coletivos defensores da ordem) etc.

<sup>3</sup> John W. Garrison, funcionário do Banco Mundial em Brasília, redigiu o documento “Do confronto à colaboração: relações entre Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil”. O texto trata sobre a importância das ONGs no Brasil, mas também pode ser entendido, quando se lembra do papel do Banco Mundial na promoção dos mercados, como um “manual” de cooptação/promoção das ONGs no

Não é de se duvidar que o terceiro setor possa estar sendo chamado para substituir a “mão-esquerda” do Estado, metáfora que Bourdieu utiliza para caracterizar o lado do Estado que se preocupa com as questões sociais: “eu penso que a mão esquerda do Estado tem o sentimento que a mão direita não sabe mais ou, pior, não quer mais verdadeiramente saber o que a mão esquerda faz” (1998: 10). Este seria o pior dos mundos possíveis, pois as funções sociais do Estado não podem ser exercidas pelo terceiro setor. Ao contrário, apesar das visíveis manifestações filantrópicas, as entidades e movimentos sociais tem o importante papel de não deixar recuar a “mão esquerda” do Estado e obrigá-lo, por exemplo, a se comprometer com a proteção social.

## **2. Universidade, Institutos e Fundações de Apoio**

Para se analisar a relação da universidade com as organizações que lhe dão apoio, metodologicamente, parte-se do pressuposto de que a universidade pode ser tratada como um campo social. Ou seja, um espaço estruturado de posições onde os atores sociais travam relações, fazem alianças e lutam entre si, bem como se relacionam com atores externos que, apesar da autonomia universitária, são capazes de interferir no arranjo espacial desse mesmo campo. Pois, como afirma BOURDIEU, "é preciso lembrar que o campo científico é tanto um universo social como os outros, onde se trata, como alhures, de poder, de capital, de relações de força, de estratégias de manutenção ou de subversão, de interesses etc." (1996: 88).

Dessa forma, a existência de fundações e institutos de apoio no interior da universidade é reflexo de arranjos no interior do campo universitário. Essas entidades alavancam mudanças na burocracia universitária, pois abreviam caminhos administrativos, respondem a instâncias mais ágeis do Estado (Ministério Público) e, internamente, deslocam o poder gerencial no organograma oficial da universidade. Em outras palavras, os institutos e fundações de apoio podem funcionar como ferramentas

---

Brasil, colocando-as a serviço do Banco Mundial, de governos privatistas e, mesmo, dos interesses

de “desburocratização” e de agilização da gestão acadêmica.

Entretanto, institutos e fundações de apoio não podem servir de canais para determinados grupos, elites, aristocracias e oligarquias acadêmicos se desviarem do crivo dos conselhos universitários, instâncias, por excelência, da gestão compartilhada; ao contrário, essas entidades de apoio deveriam ser instrumentos de reforço da autonomia universitária frente ao Estado e à iniciativa privada. Isto é, conforme BOURDIEU,

Um dos grandes paradoxos dos campos científicos é que eles devem, em grande parte, sua autonomia ao fato de que são financiados pelo Estado, logo colocados numa relação de dependência de um tipo particular, com respeito a uma instância capaz de sustentar e de tornar possível uma produção que não está submetida à sanção imediata do mercado (...). Essa dependência na independência (ou o inverso) não é destituída de ambigüidade, uma vez que o Estado que assegura as condições mínimas da autonomia também pode impor constrangimentos geradores de heteronomia e de se fazer de expressão ou de transmissor de pressões de forças econômicas (...) das quais supostamente libera. (2004, p. 55).

Assim, deve-se ter em conta que o meta-ator no campo universitário, aliás em todos os campos sociais onde se exigem políticas públicas, é o Estado. Como meta-ator, o Estado é o promotor, organizador e executor das políticas públicas por excelência; pois, o Estado é um campo onde os diferentes atores sociais e os diversos tipo de capital (político, econômico, simbólico, coercitivo) procuram se fazer representar ou estar presente.

Ainda, retomando a metáfora de Bourdieu (1998, p. 10), o Estado é dotado de mão direita e mão esquerda, sendo que, no capitalismo, em geral, ocorre o predomínio da mão direita sobre a mão esquerda, isto é, questões como educação pública, saúde pública, habitação popular, transporte público, rede pública de comunicação (rádio, telefonia, televisão e internet) são relegadas a um segundo plano ou podem ser, simplesmente, privatizadas e mercadorizadas.

Dessa forma, para se compreender qualquer política pública ou iniciativa

governamental, deve-se ter a clareza de que o Estado não é algo homogêneo, é, na realidade, um campo de contradições e lutas. Em poucas palavras, o Estado é um meta-ator social e, também, pode ser compreendido como um meta-campo social, que é ocupado por atores sociais com interesses comuns e, paradoxalmente, contraditórios. Em suma, o Estado opera políticas públicas que vão influenciar vários campos sociais, os atores neles estruturados e, normalmente, o conjunto da população territorial a ele subordinado.

Dessa forma, o Código Civil, a consolidação (estatal/jurídica) das regras, leis e normas a respeito da vida cidadã, prevê a existência de pessoas jurídicas de direito público e de direito privado. Contudo o direito privado subdivide-se em entidades com fins lucrativos (empresas) e sem fins lucrativos (associações-institutos e fundações). De acordo com o Código Civil, as entidades sem fins lucrativos têm existência somente em duas formas: associação ou fundação. Portanto os institutos nada mais são que associações, a exemplo dos sindicatos, das associações profissionais (docentes, bancários, engenheiros etc.)<sup>4</sup>.

A discussão sobre o papel dos institutos e as fundações de apoio, especificamente esta última, toma relevância quando a Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo (ADUSP) passou a questionar a prática desse tipo de entidade do terceiro setor no interior da Universidade de São Paulo (USP).

**Tabela 3** - Receitas das fundações privadas “de apoio” em 2001 (em R\$) na USP

ENTIDADE	RECEITA TOTAL
Zerbini	153.473.629,47
Faepa	75.071.213,15
FIA	56.471.298,01
Fipe	29.246.423,74
Fundherp	27.198.164,49
Fipecafi	26.855.669,00
FFM	22.231.773,72
Funcraf	21.391.951,90
FCAV	18.978.476,42

<sup>4</sup> Sem prejuízo da clareza jurídica, essas entidades serão aqui tratadas como institutos e fundações de apoio, segundo a denominação tradicional dos movimentos e da comunidade acadêmica. Entretanto, frise-se, essas entidades pertencem ao chamado terceiro setor

Fundace	5.334.508,90
Fundecto	4.449.695,82
FUSP	3.378.785,03
Fipai	2.991.818,48
Fipfarma	2.485.191,15
Fundespa	1.930.705,46
FAFQ	1.699.402,30
Fealq	1.452.579,27
Fupam	1.086.003,00
Fafe	738.411,42
Funorp	630.255,71
Funbeo	315.167,02
Funvet	243.374,12
Fierp	139.932,53
Arcadas	18.050,00
FAC	2.078,03
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>457.814.558,14</b>

Fonte: relatórios SICAP fornecidos ao GT Fundações apud ADUSP, 2004, p.13

Para a ADUSP, as fundações baseadas na USP mais são apoiadas pela universidade que apoiadoras da universidade. Segundo dados da Coordenadoria de Administração Geral (CODAGE-USP), em 1999 e 2000,

somente 21 das 30 fundações privadas 'de apoio' efetuaram repasses à USP. O total repassado no período somou R\$22,354 milhões. Em 1999, foram R\$9,106 milhões; em 2000, R\$ 13,248 milhões. O Orçamento da USP, vinculado ao repasse de 5,0295% da cota-parte do ICMS, foi de R\$918 milhões em 1999 e R\$1,173 bilhão em 2000. Assim, os repasses das 21 fundações foram equivalentes a, respectivamente, *apenas 1% e 1,5% do total do Orçamento da universidade* (itálico no original) (...). Os dados mais recentes, de 2001, (...) indicam que na USP continua a ocorrer o fortalecimento econômico-financeiro das fundações 'de apoio' (...). As 25 entidades que aceitaram enviar seus dados movimentaram em 2001, computando-se a soma das receitas, R\$ 457.814.558,14 (...), o equivalente a 36% do orçamento da USP no mesmo ano, que foi de R\$ 1,273 bilhão (ADUSP, 2004, p. 10-11).

Porém, o que se apresenta no documento anteriormente citado não é a única restrição às fundações de apoio. Em 06.12.2002, o presidente da ADUSP protocoliza requerimento dirigido ao Promotor de Justiça, solicitando a instauração de inquérito civil

público em razão de cobrança de mensalidades de cursos de pós-graduação e devido ao duplo exercício de cargos de direção, na universidade e em fundações de apoio.

A cobrança para a frequência de cursos de pós-graduação (especializações e mestrado profissionalizante) tem sido aprovada por conselhos superiores de algumas universidades públicas. As universidades estaduais do Paraná, por exemplo, não obstam a cobrança de mensalidades para os cursos de especialização. As taxas podem ser cobradas diretamente pela universidade ou por intermédio de fundações ou institutos de apoio quando previstas em convênios entre as partes. Não parece que um convênio com uma fundação/instituto seja contraído para mascarar a cobrança, pois o setor de finanças da universidade pode emitir, sem intermediários, faturas para alunos de especializações e, mesmo, de mestrados profissionalizantes, conforme justifica o Parecer Jurídico nº947/2000, emitido em 18.10.2000, pela Procuradoria Jurídica da Universidade Estadual de Maringá (UEM):

No tocante à cobrança de mensalidades e taxas, a Lei Estadual nº8.675, de 21 de dezembro de 1987 (DOE de 23/12/87), autorizou o Poder Executivo a instituir gratuidade do ensino em todas as Instituições de Ensino Superior mantidas pelo Estado do Paraná. Referida lei foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº2.276/88 (DOE de 12/01/88, p. 4), que estabeleceu que ‘os estudantes dos cursos regulares de graduação das universidade e faculdades isoladas mantidas pelo Estado do Paraná, a partir de 1º de janeiro de 1988, ficam isentos do pagamento de anuidade escolar (...). Há, pois, impedimento expresso de que as Universidade e Faculdades isoladas mantidas pelo Estado do Paraná cobrem dos estudantes **dos seus cursos regulares de graduação** [...] (grifos no original) (UEM, 2000, p. 2).

O parecer 947/2000-PJU considera o Art. 206, 207 e 208 da Constituição Federal, ressalta o que reza o Art. 178 da Constituição Estadual do Paraná (sobre a gratuidade do ensino), porém, assevera que “tal disposição, no entanto, **não vincula** os cursos de pós-graduação [...]. Frente às disposições legais expostas, verifica-se que **não há determinação** de gratuidade no tocante aos cursos de pós-graduação” (grifos no original) (UEM, 2000, p. 4).

Assim, a responsabilidade na cobrança de mensalidades de cursos de pós-

graduação não seria somente dos institutos/fundações, mas, também e principalmente, da instituição universitária que permite a existência do curso não gratuito. O Relatório Gerencial, de 31.12.2005, confeccionado pela Pró-Reitoria de Administração (PAD) da Universidade Estadual de Maringá, demonstra que os cursos de especialização arrecadaram o montante de R\$772.650,00, em 2005, significando 2,87% das receitas da fonte 250 (Recursos Próprios), cujo total alcançou a cifra de R\$20.628.723,00. Já os Institutos e Fundações de Apoio repassaram, no mesmo período, como taxas de administração, à UEM, R\$710.010,00, representando 2,64% da fonte 250 (UEM-PAD, 2005, p. 5-9).

Na USP, os números são mais expressivos, somente um curso MBA tem capacidade de arrecadar entre R\$700.000,00 a R\$980.000,00. Conforme evidencia o constante no requerimento à Promotoria Pública:

A Faculdade de Economia e Administração da USP, em um de seus cursos de especialização lato sensu, oferece um denominado MBA – Administração de Projeto, com carga horária de 500 horas (12 meses) cobra R\$ 2.150,00 a mensalidade, acrescida de R\$ 2.200,00 de matrícula por aluno. Sendo o número de vagas de 25 a 35 alunos, o valor do curso é de R\$ 700 mil a R\$ 980 mil (Rev. Adusp nº 27, p.9). Este MBA-FEA é oferecido na sala da USP, com funcionários da USP trabalhando para este curso, contudo é a Fundação Instituto de Administração (FIA) que o comercializa e que, não tem autorização do MEC para ministrar cursos, tampouco emitir certificados ou diplomas, como de fato ocorre (2002, p. 3).

Nesse mesmo documento, a ADUSP denuncia que, muitas vezes, docentes exercem cargos de direção na fundação de apoio e na universidade, assinando como conveniados e convenentes:

Quanto à prática irregular de docentes que exercem cargos de direção na USP que se tornaram, ao mesmo tempo, dirigentes de fundações ou beneficiários de projetos privados intermediados por elas, desdobramos mais uma vez os problemas que essa improbidade acarreta: a USP ao regular as suas relações com as fundações (Resolução 3592/89) deixa a cargo de cada Unidade – Conselho Técnico-Administrativo – fixar a porcentagem devida a título de taxa de ressarcimento das fundações que se utilizarem de equipamentos, serviços e material de consumo da

universidade. Em regra, nesses casos, os próprios docentes que compõe as instâncias deliberativas sobre a taxa de ressarcimento à USP exercem atividades nas fundações privadas, seja como dirigente ou membro do conselho curador, ou ainda como “contratado” para ministrar aulas nos cursos de especialização. A improbidade nesse caso é evidente: agentes do poder público, no exercício de suas funções, são responsáveis pela prática de atos administrativos relacionados à entidade privada que participam, como o repasse de verbas à universidade, por exemplo (2002, p. 5).

Esse estilo de gestão facilita as práticas patrimonialistas e não transparentes. De fato, não se pode aceitar que o responsável pelo zelo da coisa pública, o dirigente da universidade, seja o mesmo que fará a execução de um convênio. Na mesma situação de gravidade encontram-se os casos de destinação de recursos arrecadados pela fundação de apoio. Em geral, não se publicam editais para a distribuição de verbas para a universidade apoiada, pois, em grande medida, os gestores das fundações dispõem dos recursos disponíveis no atendimento dos pedidos de balcão ou pela pressão clientelista de atores internos. A maneira republicana e transparente para o apoio à universidade, seja na contratação de serviços ou no financiamento de projetos, deveria sempre ser feito na forma de editais públicos, seja para o financiamento de projeto de pesquisa, ensino e extensão ou para a transferência de recursos para setores ou órgãos da própria universidade.

## **2.1. Terceiro Setor, Demonstrações Contábeis, Auditoria e Democratização das Informações**

A contabilidade tem por finalidade agregar e gerar informações fidedignas aos diversos atores sociais para o monitoramento digital/remoto do ente administrado e para a tomada de decisões. Alves (2004) argumenta que a contabilidade, enquanto Ciência Social, tem como objeto de estudo o patrimônio e sua finalidade básica é possibilitar informações que possam esclarecer as modificações econômicas e financeiras, verificadas nesse patrimônio em um determinado período, aos seus usuários, isto é, aos associados, ao Estado, aos fornecedores, aos cidadãos, aos

servidores, aos sindicatos etc.

As organizações sem fins lucrativos têm um patrimônio social, logo, devem ser consideradas como pertencentes à sociedade. Diversamente, as empresas com fins lucrativos, cujo patrimônio é privado, são de propriedade de indivíduos, sócios, cotistas ou acionistas. França et al (2003, p. 60) asseveram que as demonstrações contábeis para as Entidades de Interesse Social devem acima de tudo:

[...] fornecer informações de forma regular e tempestiva; possibilitar o acesso do usuário da informação aos objetivos, estrutura e atividades executadas pelas entidades e possibilitar ao usuário uma apreciação das transações realizadas durante o exercício social das Entidades de Interesse Social, bem como uma posição contábil ao final do ano.

O Conselho Nacional de Assistência Social determina que as demonstrações contábeis das entidades que pleiteiam a concessão ou a renovação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social<sup>5</sup> devem observar estritamente as resoluções expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, especialmente os Princípios Fundamentais de Contabilidade (PFC) e as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), sendo vedada a aplicação de qualquer outro entendimento que não esteja em conformidade com as citadas normas, sob pena de indeferimento do pedido. Busca-se, então, nas técnicas de análise de balanços e do balanço social, através da avaliação do desempenho econômico, financeiro e social, tornar essas informações mais esclarecedoras, de modo que atendam genericamente a um maior número de atores sociais possíveis.

As entidades, para manutenção de seu trabalho como agentes de transformação social, precisam aprender a gerir os recursos disponíveis para obterem os resultados pretendidos. Para Olak (1996, p. 100), “[..] quando se fala, entretanto, em prestação de contas à comunidade, o rol de informações é muito maior e inclui, também, as próprias demonstrações contábeis e respectivas notas explicativas”. Ainda, segundo esse mesmo autor,

---

<sup>5</sup> Documento expedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), essencial para requerer no INSS a isenção do recolhimento da cota patronal (20%), da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento da organização.

[...] temos aqui, de um lado, os associados, sócios, membros, contribuintes, colaboradores, doadores e subventores, responsáveis pelo fornecimento dos recursos e que, portanto, delegam poderes para gestão de tais recursos, e de outro, a administração a quem tais poderes são delegados. A este relacionamento de autoridades e responsabilidade denominamos de “accountability”, ou seja, prestação de contas (OLAK, 1996, p. 100).

A divulgação das demonstrações contábeis segue o que prescreve a NBC-T-6 (norma técnica) que orienta as organizações a publicarem as informações contábeis e as notas explicativas (textos claros, simples e objetivos) em jornais e a remeterem as mesmas diretamente aos interessados imediatos como o conselho fiscal, fornecedores, órgãos fiscalizadores e reguladores, associações de classe etc. Hendriksen e Breda (1999, p. 515) observam que “[...] a quantidade de informação a ser divulgada depende, em parte, da sofisticação do leitor que a recebe”.

As demonstrações contábeis devem conter um conjunto mínimo de informações que possibilite o conhecimento e análise da Entidade. As informações que são elaboradas para a prestação de contas ao Governo necessariamente não são as mesmas informações que a diretoria ou os associados necessitam e vice-versa. “A expansão e fortalecimento do terceiro setor é responsabilidade, em primeiro lugar, da própria sociedade, a qual deve instituir mecanismo de transparência e responsabilização capazes de ensejar a construção de sua auto-regulação” (FERRAREZI; REZENDE, 2001:19).

Nesse sentido, a auditoria contábil pode ser uma útil ferramenta de certificação da gestão dos recursos, de controle interno, de prestação de contas e, como foco principal, de transparência dos atos administrativos das organizações enquadradas como terceiro setor.

Dessa forma, por exigência da Lei ou por exigência das instituições financiadoras, muitas organizações querem ser auditadas para aumentarem sua credibilidade perante a sociedade (pessoa física e/ou jurídica) e, conseqüentemente, atrair mais recursos e colaboradores para suas causas sociais. Infelizmente, no Brasil, temos a cultura de se contratar a auditoria contábil somente quando a fraude, o erro ou

o desvio já se apresentaram efetivamente. Na realidade, a auditoria contábil deveria servir como um instrumento educativo, inibindo o surgimento de vícios administrativos, servindo de parâmetro para o controle do planejamento e estimulando a adoção de paradigmas gerenciais baseados em valores que respeitam a honestidade, o bem-estar social, a coisa pública e a transparência.

Os dirigentes, os gestores, o governo e a sociedade devem tomar medidas no sentido de estabelecer a transparência das informações. Os atores sociais não podem aceitar o argumento da falta de recursos como justificativa para a carência de políticas públicas de democratização social. Espera-se que o terceiro setor não seja o substituto da “mão esquerda” do Estado (políticas sociais), mas, sim, que colabore e exija mais qualidade, eficiência e transparência nas ações do Estado na execução das políticas públicas.

Para a construção de uma sociedade justa, imagina-se que apenas a destinação de mais recursos seja suficiente para resolver problemas sociais. Entretanto, estes recursos, muitas vezes, se diluem em gestão deficiente, em burocracia interna e pela falta de planejamento. Nesse caso, deve-se quebrar qualquer resistência, das ONGs e do próprio Estado, na recusa de oferecer a publicidade sobre o que fazem, das origens e aplicações dos recursos, de suas funções e dos impactos de suas políticas na sociedade.

## **Considerações Finais**

Muitas são as discussões sobre essa nova articulação, que é a relação entre setores público, privado e o terceiro setor. Há interpretações, nesses tempos de neoliberalismo, que tendem a visualizar o terceiro setor com tendências a substituir o Estado nas ações que lhe seriam próprias. Argumentam que esse movimento é uma forma de criar um mundo de aparências de solidariedade e ações sociais que, na realidade, camuflam uma conformidade à política privatista e neoliberal de um Estado que está se fazendo ausente e inoperante. Entretanto, o terceiro setor tem contribuído na luta para a inclusão de pessoas que desconhecem seus direitos, onde as iniciativas do Estado são distantes e não chegam. Qualquer análise sobre a atuação do terceiro

setor deve observar sempre a imprescindibilidade do Estado na condução e execução das políticas sociais.

Nesse sentido, a educação superior, como um bem público e uma obrigação do Estado, deve ser priorizada. Como alerta o relatório da comissão presidida por Jacques Attali, "mais do que nunca, o desenvolvimento e a qualidade de vida de uma nação estarão sujeitos ao seu nível cultural e científico, o que depende fundamentalmente do valor do seu ensino superior" (ATTALI, 1998: 15)<sup>6</sup>. A universidade, como um campo social, é um espaço disputado por atores sociais. Assim, as fundações e os institutos de apoio podem servir de alavanca para o avanço das atividades fins da IES (ensino, pesquisa e ensino) ou, ao contrário, pode estar servindo para satisfazer interesses de grupos, elites, oligarquias ou aristocracias internas.

Dessa forma, a título de sugestão, para que não se “jogue a criança com a água suja da bacia”, ou seja, para que os institutos e as fundações de apoio não sejam descartados peremptoriamente e que, realmente, passem a servir à universidade como um todo, estes deveriam assumir procedimentos, sem prejuízo de outros, tais como:

- Auditorias interna e externa a serem elaboradas regularmente, não só após a suspeita de má conduta administrativa;
- Descasamento de administradores que possuem cargos no instituto/fundação de apoio e na própria universidade. Conveniados e convenientes devem ter representantes independentes uns dos outros. Pessoas com a mesma identidade não podem apresentar-se como responsáveis em ambos os lados (universidade e fundação/institutos de apoio);
- Democratização da gestão. Os Estatutos das fundações de apoio devem prever eleições abertas, segundo características que são peculiares a entidades que têm responsabilidades sociais (poderia seguir o mesmo método das eleições acadêmicas).

---

<sup>6</sup> *Plus que jamais, le développement et la qualité de vie d'une nation dépendront de son niveau culturel et scientifique, lui-même largement dépendant de la valeur de son enseignement supérieur.* Frase recolhida do Relatório *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*. Faziam parte da Comissão científica com vistas à reforma do sistema de educação superior francês, entre outros componentes, Alain Touraine e Jacques Attali.

- Para o funcionamento dos institutos e fundações de apoio no interior das universidades públicas, deve, sempre, haver a aprovação dos Conselhos Superiores das IES.
- Impessoalidade nas decisões. As fundações não podem restringir seu apoio a determinados grupos internos na universidade. Uma solução poderia ser, sempre, a chamada de apoios por intermédio de editais.
- Limitação e controle da carga horária de atuação dos docentes em atividades no terceiro setor e, mesmo, dos valores recebidos, de modo a não ferir o regime de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva (TIDE) e a não desviar os esforços dos servidores públicos de suas finalidades precípua na universidade;
- Repasse de percentuais fixos para a universidade nos convênios nunca inferiores às cifras repassadas para pagamento de pessoal e serviços de terceiros;
- Participação somente em convênios que não firam os princípios da universidade. Os convênios intermediados pelas fundações de apoio não podem ser um subterfúgio para práticas não sacramentadas pelos regimentos, normas e estatutos acadêmicos;
- As fundações e os institutos de apoio, ao intermediarem recursos públicos, devem estar sujeitos às mesmas regras, normas e leis das instituições públicas. O convênio com fundações/institutos de apoio não pode ser uma fuga do que rege, por exemplo, as licitações públicas;
- Democratização das informações contábeis. As fundações de apoio deveriam abrir seus livros de lançamentos contábeis, de modo que todo cidadão tivesse conhecimento dos valores e origens de suas receitas e as cifras e natureza de suas despesas. As fundações/institutos de apoio poderiam publicar mensalmente em sítio da internet, cujo endereço deveria obviamente ser conhecido pela comunidade acadêmica, suas demonstrações financeiras.

Espera-se, sem pretensões de estar finalizando um debate sabidamente controvertido, que a presente reflexão contribua para um melhor conhecimento e, talvez, a melhoria do relacionamento entre a universidade e o chamado terceiro setor,

ou especificamente os institutos e as fundações de apoio, de modo a fazer avançar o controle e a fiscalização de seus atos, bem como avaliar o desempenho econômico-financeiro e o cumprimento das responsabilidades sociais de seus atos.

**ANTONIO MARCOS DOS SANTOS ALVES** possui graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual de Maringá (2000); é pós-graduado em Gestão Pública e pós-graduado em Auditoria e Perícia Contábil. Prestou assessoria técnica na área contábil e tributária à Rede Unitrabalho - Maringá-PR. Atualmente é técnico administrativo da Universidade Estadual de Maringá. Tem experiência na área de Administrativa, com ênfase em Finanças e Contabilidade, Gestão e Educação, Contabilidade Tributária, Terceiro Setor e Cooperativismo.

**MÁRIO LUIZ NEVES DE AZEVEDO** é doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (2001). Atua como professor e pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Educação (mestrado e doutorado) da Universidade Estadual de Maringá, tesoureiro da Secretaria Regional da SBPC no Paraná. No primeiro semestre de 2008, está como pesquisador no Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe – IESALC/UNESCO, apoiado pela CAPES. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas Públicas Educacionais e História da Educação, atuando principalmente com temas relativos à educação superior, área em que se vincula a maioria de suas publicações e orientações. Atualmente é vice-reitor da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

## Referências

ADUSP. *Requerimento ao Ministério Público* (subscrito por Ciro Teixeira Correia – Presidente da ADUSP). São Paulo, 06 dez. 2002. Mimeo.

ADUSP. *Universidade pública e fundações privadas: aspectos conceituais, éticos e jurídicos*. São Paulo: Adusp, 2004.

ALVES, Antonio Marcos dos Santos. *Auditoria de resultado: receitas e despesas em uma entidade do Terceiro Setor*, 2004. Monografia (Especialização em Auditoria e Perícia Contábil)-Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2004.

- ANTHONY, Robert N.; GOVINDARAJAN, Vijay. *Sistemas de controle gerencial*. Tradução de Adalberto Ferreira das Neves. São Paulo: Atlas, 2002. p. 809-819.
- ATTALI, Jacques. *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*. Rapport de la Commission. Paris: Éditions Stock, 1998.
- ATTIE, William. *Auditoria: conceitos e Aplicações*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- AZEVEDO, Mário L.N.; CATANI, Afrânio M. *Universidade e Neoliberalismo: O Banco Mundial e a Reforma Universitária na Argentina (1989-1999)*. Londrina: Práxis, 2004.
- BLOCH, Renata A.; BALASSIANO, Moisés. A democratização da gestão pública: as relações entre gestor, inovação e porte demográfico do município. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. v.34, n.1, jan/fev.2000. p.145-164.
- BOURDIEU, Pierre. *Contre-feux*. Paris: Raison d'Agir, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Os usos sociais da ciência*. Por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Edunesp, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 1996.
- BRASIL, CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Princípios fundamentais e normas brasileiras de contabilidade de auditoria e perícia*. Brasília: CFC, 2003.
- DUPAS, Gilberto. *O lugar vazio do espaço público*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br>>. Acesso em: 20 jan. 2002.
- FERRAREZI, Elisabete; REZENDE, Valéria. OSCIP - *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público*. A Lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor. Brasília: Comunidade Solidária, ed. 2, 2001.
- FISCHER, R.M. *O desafio da colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e Terceiro Setor*. São Paulo: Gente, 2002.
- FRANÇA, J.A. de (Org.) et al. *Manual de procedimentos contábeis e prestação de contas das entidades de interesse social*. Brasília: FBC/CFC, 2003.

GAETANI, Francisco. *Gestão e avaliação de políticas sociais: subsídios para discussão*. Brasília: MARE/ENAP, 1997.

GOHN, Maria G. O novo associativismo e o Terceiro Setor. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANSUR. 10., 1998. Caçapava, *Anais...* Caçapava-SP, 1998.

GOMES, Marcelo B. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). *Revista do Serviço Público*. Rio de Janeiro, ano 53, n.2, abr./jun., 2003. p. 36-78.

HENDRIKSEN, Eldon S.; BREDA, Michael. F. Van. *Teoria da Contabilidade*. 5. ed. Tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas, 1999.

LANDIN, Leilah. *A invenção das Ongs: Do serviço invisível à profissão sem nome*. 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social)-Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional. Rio de Janeiro, 1993.

MEIRELES, Elisângela Cabral de; EL-AOUAR, Walid Abbas. O desafio das Ongs ante a minimização do papel do Estado no cenário global. *Cadernos de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 09, n.3, julho/setembro, 2002, p. 1-12.

MENDES, Luiz C.A. Estado e Terceiro Setor: uma análise de aproximação. *Revista do Serviço Público*. Ano 50, n. 3. 1999, p. 73-91.

OLAK, Paulo Arnaldo. *Contabilidade de entidades sem fins lucrativos não governamentais*. 1996. Dissertação (Mestrado)-Universidade de São Paulo. São Paulo: FEA/USP, 1996.

PAOLI, M. C.; TELLES V. S. Direitos sociais - conflitos e negociação no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos – novas leituras*. Belo horizonte: UFMG, 2000. p. 103-148.

UEM. *Parecer nº 947/2000-PJU*. Assunto: Protocolizado sob nº13.027. Maringá-PR, 18 out. 2000, mimeo

UEM-PAD. *Relatórios Gerenciais*. Maringá, 31 dez. 2005, mimeo.