

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE
MESTRADO PROFISSIONAL EM CONTROLADORIA**

ALEXANDRE OLIVEIRA LIMA

**PROPOSTA DE MODELO DE CONTROLE DOS RECURSOS
FINANCEIROS GERADOS NAS INSTITUIÇÕES DE APOIO
NO ÂMBITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

**FORTALEZA
2006**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ALEXANDRE OLIVEIRA LIMA

**PROPOSTA DE MODELO DE CONTROLE DOS RECURSOS
FINANCEIROS GERADOS NAS INSTITUIÇÕES DE APOIO
NO ÂMBITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

**Dissertação submetida à Coordenação do
Curso de Mestrado Profissional em
Controladoria, da Universidade Federal do
Ceará, como requisito essencial para
obtenção do grau de Mestre em
Controladoria.**

**Orientador: Prof. Marcus Vinícius Veras
Machado, Ph.D.**

**FORTALEZA
2006**

ALEXANDRE OLIVEIRA LIMA

**PROPOSTA DE MODELO DE CONTROLE DOS RECURSOS
FINANCEIROS GERADOS NAS INSTITUIÇÕES DE APOIO
NO ÂMBITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

**Dissertação submetida à Coordenação do
Curso de Mestrado Profissional em
Controladoria, da Universidade Federal do
Ceará, como requisito essencial para
obtenção do grau de Mestre em
Controladoria.**

Aprovada em ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Marcus Vinícius Veras Machado, Ph.D (Orientador).
Universidade Federal do Ceará.

Profa. Maria Naiula Monteiro Pessoa, Dra.
Universidade Federal do Ceará.

Profa. Ana Maria Fontenele Catrib, Dra.
Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

AGRADECIMENTOS

A Deus, acima de tudo.

À minha mãe, Raimunda Oliveira Lima, por ter me encorajado sempre. Ao meu pai, Luiz Ferreira Lima (in memoriam), pela educação e senso de responsabilidade que sempre conseguiu transmitir.

À minha amada esposa, Anastácia Façanha Wenceslau, pela paciência e apoio durante todos os momentos dessa longa caminhada.

Aos meus irmãos, que nunca deixaram de acreditar que este sonho seria possível.

Ao amigo, Professor e Orientador, Marcus Vinícius Veras Machado, por orientar este trabalho, pela dedicação, competência e valiosas sugestões durante todo a nossa jornada.

À Banca Examinadora, formada pelas Professoras Dra. Maria Naiula Monteiro Pessoa e Dra. Ana Maria Fontenele Catrib, meu muito obrigado pela dedicação e contribuição valiosa.

À Professora Glória Arrais, minha mentora intelectual, pela valiosa contribuição no enriquecimento deste trabalho.

Aos meus amigos e ex-companheiros de trabalho da ACEP, os meus mais sinceros agradecimentos.

À Coordenação do Mestrado, representada pela professora Sandra Santos, pelo incentivo constante.

Aos professores e funcionários do Mestrado, que tanto colaboraram para a realização deste sonho.

A todos que, de alguma forma, ajudaram na concretização desse trabalho.

"Eu acho que o verdadeiro ciclo da vida está todo de trás para frente. Nós deveríamos morrer primeiro, nos livrar logo disso. Daí viver num asilo, até ser chutado de lá por estar muito novo. Ganhar um relógio de ouro e ir trabalhar. Então trabalhar 40 anos até ficar jovem o bastante para poder aproveitar sua aposentadoria. Aí você curte tudo, bebe bastante álcool, faz festas e se prepara para a faculdade. Você vai para o colégio, tem várias namoradas, vira criança, não tem nenhuma responsabilidade, se torna um bebezinho de colo, volta ao útero da mãe, passa seus últimos 9 meses de vida flutuando... e termina tudo com um orgasmo! Não seria perfeito?"

Charles Chaplin

RESUMO

O objetivo do trabalho é propor um modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da Universidade Federal do Ceará (UFC). A sugestão do modelo baseou-se na observação dos procedimentos que deveriam ser utilizados a partir do contexto organizacional da UFC, com o intuito de oferecer maior transparência na aplicação dos recursos dos projetos, cuja administração financeira é realizada nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC. Para que o controle tenha mais efetividade, sugere-se a ampliação do quadro de pessoal da unidade de Auditoria Interna da UFC. A importância de tal modelo vai além do controle dos recursos financeiros, busca disciplinar uma alternativa de financiamento diante das constantes reduções dos recursos repassados pelo Governo Federal. Para a viabilização deste trabalho, foi realizada revisão bibliográfica da leitura disponível sobre o tema com levantamento de dados em fontes apropriadas e foram aplicados questionários com os dirigentes das Instituições de Apoio no âmbito da UFC. A conclusão da pesquisa indica que as atuais ações e ferramentas de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC poderão ser aperfeiçoadas para melhorar a eficiência e a eficácia da gestão dos recursos financeiros citados. O modelo proposto poderá trazer vantagens para a universidade, realizando o efetivo controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC, o controle dos servidores envolvidos e, ainda, controlar os projetos de pesquisa, extensão e pós-graduação em andamento.

Palavras-chave: Instituições de Apoio, controle, recursos financeiros.

ABSTRACT

The main purpose of this research is to propose a model to control the financial resources generated by Institutions that provide support within Federal University of Ceará (UFC). The proposal was based on the procedures that would have to be used from the organizational context of the UFC, with intention to offer a greater transparency upon the application of the projects resources, which financial management is carried through the Institutions of Support within UFC. In order to have a control more effective, it is suggested to increase the staff members in the unit of Internal Auditorship of the UFC. The importance of such model goes beyond the control of the financial resources; it tries to find an alternative way of financing since the constant reductions of the financial resources that comes from Federal Government. To validate this study, was conducted a bibliographical revision of the available reading about this regard including a data-collecting with a survey applied to the controllers of those institutions within UFC. The conclusion of the research indicates that the current actions and tools of control of these generated financial resources could be better in order to improve the efficiency and the effectiveness of the financial resources management. This proposal will be able to bring advantages to university, since it realizes an effective control of the financial resources generated in the Institutions of Support within UFC, the control of its staff members and also the control of the research projects, extension and in progress graduate programs.

Key-words: Institutions of Support, model, control, financial resources.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	O Processo Administrativo: a interação dinâmica das funções administrativas.....	30
FIGURA 2	Estrutura da Controladoria Governamental.....	42
FIGURA 3	Fluxograma do caminho percorrido por um Projeto de Pesquisa na UFC.....	63
FIGURA 4	Fluxograma do caminho percorrido por um Projeto de Curso de Extensão ou de Pós-graduação na UFC.....	65
FIGURA 5	Proposta de modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC.....	113
FIGURA 6	Fluxograma de proposta de modelo de controle proposto para Projeto de Pesquisa na UFC.....	117
FIGURA 7	Fluxograma de proposta de modelo de controle proposto para de Curso de Extensão ou de Pós-graduação na UFC.....	119

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	As despesas de custeio do Governo Federal com instituições universitárias (2000-2003) e o número de estudantes matriculados.....	19
TABELA 2	Número e percentual de instituições públicas, por sub-categoria administrativa no Brasil – 2003.....	20
TABELA 3	Número e percentual de instituições de ensino, por categoria administrativa no Brasil – 2003.....	47
TABELA 4	Técnicos administrativos da UFC por escolaridade e nível.....	48
TABELA 5	Docentes da UFC por cargo e titulação.....	49
TABELA 6	Receitas arrecadas da UFC e fonte de arrecadação – 2004.....	59
TABELA 7	Despesas executadas da UFC – 2004.....	60
TABELA 8	Despesas executadas da UFC – 2005.....	60
TABELA 9	Entidades privadas sem fins lucrativos, em números absolutos e variação percentual no Brasil – 1996/2002.....	71

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Plano anual de atividades de Auditoria Interna da UFC.....	53
QUADRO 2	Instituição de Apoio parceira da UFC e órgão de vinculação.....	78

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Projetos regularmente auditados pela UFC.....	101
GRÁFICO 2	Repasse mensal à Conta Única do Tesouro Nacional.....	101
GRÁFICO 3	Início dos depósitos na Conta Única do Tesouro Nacional.....	102
GRÁFICO 4	Conhecimento dos objetivos e funções da AUDIN.....	103
GRÁFICO 5	Órgão informado dos repasses financeiros.....	104
GRÁFICO 6	Controle dos recursos financeiros em sistemas informatizados.....	104
GRÁFICO 7	Grau de confiança no Sistema Financeiro.....	105
GRÁFICO 8	Ferramenta utilizada na apuração do percentual da UFC.....	106
GRÁFICO 9	Metodologia de manuseio dos recursos financeiros dos projetos em parceria com a UFC.....	107
GRÁFICO 10	Conhecimento da aplicação dos recursos na UFC.....	108

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	VII
LISTA DE TABELAS.....	VIII
LISTA DE QUADROS.....	IX
LISTA DE GRÁFICOS.....	X
INTRODUÇÃO.....	13
1. PROBLEMÁTICA, METODOLOGIA E DELIMITAÇÃO DO TRABALHO.....	16
1.1 Definição, temática e problematização.....	16
1.2 Pressupostos.....	22
1.3 Objetivos.....	22
1.4 Relevância.....	23
1.5 Delimitação da Pesquisa.....	25
1.6 Metodologia.....	25
2. ASPECTOS DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	29
2.1 O controle.....	29
2.2 Classificação do controle.....	32
2.3 Controle financeiro.....	33
2.4 Controle na administração pública.....	33
2.5 Controles interno e externo.....	34
2.6 Contabilidade governamental.....	39
2.7 Aplicação do controle nas organizações públicas.....	40
2.8 Controladoria.....	41
3. A UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ.....	45
3.1 Aspectos do ensino superior no Brasil.....	46
3.2 A Universidade Federal do Ceará.....	47
3.3 Estrutura organizacional da UFC.....	49
3.4 A Auditoria Interna na UFC.....	50
3.5 Unidades acadêmicas da UFC.....	58
3.6 Orçamento da UFC.....	59
3.7 Produtos ofertados à sociedade.....	61

3.8 Fluxograma de tramitação dos projetos no âmbito da UFC.....	62
3.9 A coordenação do Projeto de Curso ou da Pesquisa.....	66
4.INSTITUIÇÕES DE APOIO.....	68
4.1 Conceito e classificação.....	68
4.2 Classificação das pessoas jurídicas.....	71
4.3 O controle nas Instituições de Apoio	76
4.4 As Instituições de Apoio no âmbito da UFC.....	78
4.5 A UFC e o relacionamento com as Instituições de Apoio.....	90
4.6 Institucionalização das Instituições de Apoio no âmbito da UFC.....	92
4.7 Serviços realizados pelas Instituições de Apoio.....	95
4.8 A participação de servidores federais nas Instituições de Apoio às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).....	95
4.9 Acesso às informações financeiras dos recursos gerados em parceria com a UFC	96
5. ANÁLISE DOS DADOS.....	99
5.1 Análise da gestão atual dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC.....	99
5.2 Pesquisa realizada nas Instituições de Apoio da UFC.....	100
5.3 Principais fatos extraídos do questionário.....	108
6. PROPOSTA DE MODELO DE CONTROLE DOS RECURSOS FINANCEIROS GERADOS NAS INSTITUIÇÕES DE APOIO NO ÂMBITO DA UFC.....	111
6.1 Proposta de modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC.....	112
6.2 Fluxograma de aprovação de Projetos de Pesquisa, de Curso de Extensão ou de Pós-Graduação.....	116
6.3 Documentação necessária.....	121
6.4 Vantagens do modelo proposto.....	122
6.5 Limitações do modelo proposto.....	123
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
REFERÊNCIAS.....	128
APÊNDICE.....	135
ANEXOS.....	138

INTRODUÇÃO

De acordo com Levy (1986, p. 175), alguns observadores afirmam que a universidade pública brasileira surgiu em 1920, com a criação da Universidade do Rio de Janeiro, unindo as Faculdades de Medicina, Direito e Engenharia. Outros observadores afirmam que surgiu em 1934, com a criação da Universidade de São Paulo (USP), que reuniu a recém-criada Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras às instituições de ensino superior já existentes – Escola de Medicina Veterinária, Escola Politécnica, Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina e Faculdade de Farmácia e Odontologia. A universidade pública brasileira tem, portanto, poucos anos de existência, mas apresenta um quadro de profissionais que desempenha serviços de ensino, pesquisa e extensão de qualidade. Os professores da universidade pública brasileira são profissionais, em sua maioria, com formação em universidades renomadas pelas suas pesquisas e qualidade de ensino.

Nos últimos anos, as universidades públicas vêm sofrendo com a contínua redução do orçamento destinado pelo Governo Federal. Em virtude dessa contínua redução orçamentária e da redução salarial dos profissionais dessas instituições, quer sejam professores, quer sejam servidores técnico-administrativos, em virtude do efeito da inflação ao longo dos anos, esses profissionais criaram as Instituições de Apoio para prestar consultoria e realizar pesquisas científicas ou cursos de pós-graduação. A criação dessas instituições coincide com o momento de redução do orçamento do ensino superior.

As Instituições de Apoio surgiram para, em parceria com as universidades brasileiras, ofertar os serviços de ensino, pesquisa e extensão à sociedade, tripé em que as universidades públicas se apóiam.

Para sobreviver nesse mundo de transformações permanentes, as universidades brasileiras tentam acompanhar o ritmo mundial de crescimento do ensino, da pesquisa e da extensão. Como o governo brasileiro não destina recursos suficientes para financiar todas as pesquisas e todos os estudos, buscou-se o financiamento na iniciativa privada e até mesmo em empresas multinacionais e governos de outros países. Além da oferta de serviços de qualidade, a universidade está buscando novas formas de financiamento para minimizar o custo crescente de manutenção de suas instalações.

As Instituições de Apoio às universidades federais são instituições de direito privado, instituídas por pessoas físicas (na maioria professores universitários) ou pessoas jurídicas (entre as quais, as próprias universidades).

A Lei Nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, permitiu que as Instituições de Apoio, com a finalidade de apoiar projetos de pesquisa, ensino e extensão, e de desenvolvimentos institucional, científico e tecnológico, de interesse das instituições de ensino superior, pudessem ser credenciadas pelos Ministérios da Educação e do Desporto e da Ciência e Tecnologia como Instituições de Apoio às universidades federais. Ao serem credenciadas, passam a ser um tipo especial de instituição de direito privado, o que lhes assegura algumas vantagens e regalias, dentre elas, destaca-se a dispensa de licitação para contratar com entidades públicas. Dentre as funções das instituições, está a captação de recursos para apoiar ações de pesquisa, ensino e extensão. É oportuno alertar que não devem ser permitidos desvios de finalidade no apoio institucional, como a utilização de parte de seus recursos para a suplementação salarial de professores e servidores técnico-administrativos, sem a contraprestação de serviços específicos em projetos ou atividades das instituições.

O surgimento das Instituições de Apoio coincide com a redução do orçamento público para o gasto com educação de nível superior. O ensino de pós-graduação também vem sentindo os efeitos dessa contínua redução orçamentária a cada ano.

Anualmente, há a reunião do Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (CONFIES), uma associação civil com personalidade jurídica de direito privado e sem fins lucrativos, quando são discutidas as formas de parceria, a legislação, os direitos e deveres das Instituições de Apoio no âmbito das universidades federais.

Sabe-se que, em determinadas universidades federais, mais de 80% (oitenta por cento) do orçamento do Governo Federal destinam-se ao pagamento de pessoal (ativo e inativo). Isso revela que menos de 20% (vinte por cento) do orçamento são investidos na compra de material de consumo, material permanente, reformas, construção, enfim, para a manutenção dos *campi*.

Diante de todas as constatações acima, nota-se que a relação entre universidade e Instituição de Apoio é recente e que ainda não há uma legislação que regule essa relação. Muito ainda há de se debater até se chegar a um consenso para que essa parceria tenha mais sucesso.

Como toda nova situação, há, no início, um momento de adaptação em que novas situações surgem, devendo ser resolvidas de maneira legal e pragmática.

A Universidade Federal do Ceará (UFC), universidade pesquisada, faz parceria com 8 (oito) Instituições de Apoio, que atuam em praticamente todos os seus *campi*. A relação entre a UFC e as Instituições de Apoio parceiras é regida pela Resolução Nº 06 do Conselho Universitário da UFC (CONSUNI), de 12 de julho de 2001, a qual, dentre outras determinações, orienta que, dos recursos arrecadados dos projetos de pesquisa, de cursos de extensão ou pós-graduação em parceria com a UFC, é devido o percentual de 10% (dez por cento) das receitas arrecadadas à UFC. Determina, ainda, que esse percentual deve ser depositado na Conta Única do Tesouro Nacional.

A UFC ainda não estabeleceu de que forma se daria o efetivo controle, arrecadação e repasse dos recursos gerados nas instituições de apoio. O presente trabalho busca, desta forma, formular um modelo de controle desses recursos.

No primeiro capítulo, apresentam-se a fundamentação do problema, os objetivos da pesquisa, os pressupostos, a delimitação do estudo, a metodologia e a justificativa.

No segundo capítulo, contextualizam-se aspectos do controle e seu significado, tanto na administração pública quanto na administração privada.

No terceiro capítulo, aborda-se sobre a UFC, o surgimento, estrutura organizacional, orçamento executado e serviços ofertados à sociedade.

No quarto capítulo, comenta-se sobre as Instituições de Apoio no âmbito da UFC, conceito, classificação, objetivos e finalidades, sendo cada instituição citada de acordo com suas características.

No quinto capítulo, demonstra-se a pesquisa aplicada nas Instituições de Apoio, cujos dados validam a utilidade de um modelo de controle para a UFC.

No sexto capítulo, sugerem-se novos modelos de fluxograma de aprovação dos projetos no âmbito da UFC e também um modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio, explicitando todos os passos para sua execução e salientando a importância da aplicação de um modelo de controle para os recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC.

Ao final, são expostas as conclusões deste estudo.

1. PROBLEMÁTICA, METODOLOGIA E DELIMITAÇÃO DO TRABALHO

A busca pelo efetivo controle dos recursos financeiros das universidades federais, tanto os gerados pelo Tesouro Nacional quanto os recursos próprios ou, ainda, os gerados por intermédio das Instituições de Apoio, tem sido uma constante. Não se pode administrar com eficiência e eficácia aquilo que não se controla.

A administração pública planeja, organiza e supervisiona a execução de inúmeras funções, e essas atividades, caso sejam bem-executadas, devem resultar no atingimento de metas pré-estabelecidas. Nesse contexto, destaca-se a importância do controle como o resultado de planejamento, organização e supervisão. As instituições públicas têm metas a serem atingidas e, para alcançá-las, o controle das ações planejadas é essencial.

A dificuldade de mensuração dos recursos financeiros aprofunda o problema da falta de recursos nessas instituições; por isso, um estudo aplicado na busca de um efetivo controle desses recursos poderá contribuir para uma melhor relação entre a UFC e as Instituições de Apoio parceiras.

1.1 Definição, temática e problematização

A realidade econômica diante da busca por novos e crescentes investimentos em educação, pressionada pela globalização, faz com que as instituições busquem mecanismos de maior controle dos seus recursos financeiros como forma de atingir os resultados previamente definidos. As universidades federais, que integram a administração indireta do Governo Federal, são entidades que têm orçamento próprio, mesmo que, na prática, não possuam autonomia financeira, muito embora a Constituição Federal de 1988 garanta tal autonomia.

A limitação financeira perpassa por uma série de ações que, se executadas, seriam relevantes no dia-a-dia dessas instituições. A autorização de concurso público para professor, por exemplo, é uma delas. A entidade que tem poderes para autorizar qualquer concurso nas universidades brasileiras é o Ministério da Educação, após autorização do Ministério do Orçamento e Gestão, que somente autoriza mediante aprovação no orçamento anual destinado às universidades.

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) têm como atividade-fim o ensino, a pesquisa e a extensão. Aos profissionais que atuam nas IFES, quer sejam professores, quer sejam servidores técnico-administrativos, é determinada a difícil tarefa de executar com eficiência e eficácia essas três atividades com escassos recursos, visto que, segundo Lima (2001, p. 44), mais de 90% (noventa por cento) dos recursos do ano de 2001, destinados à Universidade Federal do Ceará, foram utilizados para o pagamento de pessoal. O valor percentual de 10% (dez por cento) se torna insuficiente para todas as outras atividades, visto que a UFC comporta 09 (nove) faculdades ou centros.

Das atividades realizadas pela universidade, o ensino é a atividade que mais se sobressai em relação à pesquisa e à extensão, sendo a atividade de maior concentração na universidade, a que mais se destaca para a sociedade. A escassez de recursos atinge todas as atividades desenvolvidas pela universidade. A infra-estrutura, em muitos laboratórios, é composta por máquinas e equipamentos obsoletos. Em alguns casos, há também a escassez de material de consumo, como, por exemplo, pincel para quadro branco e papel, pois não existem recursos disponíveis muitas vezes para esse fim.

A pesquisa, atividade que não depende única e exclusivamente do financiamento do governo, por também receber financiamento de outras empresas públicas e privadas e de organismos internacionais, tem crescido, quantitativa e qualitativamente, nos últimos anos, é o que revela a matéria publicada na Folha de São Paulo do dia 06 de setembro de 2001. O Brasil é o 19º (décimo nono) colocado de um grupo de 31 (trinta e um) países que concentra mais de 98% (noventa e oito por cento) dos artigos das publicações mais citadas, ou seja, o Brasil faz parte da primeira divisão mundial da ciência. Os demais, 162 (cento e sessenta e dois) países, publicam juntos menos de 2% (dois por cento) do total dos artigos que circulam. Isso até parece ser dicotômico, pois, mesmo com o pouco investimento que o governo brasileiro tem destinado à pesquisa, área importante para a criação acadêmica, o crescimento e o desenvolvimento de novas tecnologias, produtos e serviços, o Brasil encontra-se bem-colocado no cenário internacional de países com grande número de pesquisas de qualidade por ano, chegando a ficar entre os países desenvolvidos.

A extensão, terceira atividade, conta com ações voltadas à sociedade, como os cursos de curta duração, seminários, simpósios e *workshops*. Essas atividades acadêmicas tentam aliar o

conhecimento acadêmico à prática, integrando o aluno com a sociedade. Vale ressaltar que as atividades de extensão são das mais diversas dentro de uma IFES.

Ressalte-se a qualidade do profissional que hoje faz parte do quadro de pesquisadores das IFES e que, se não houver investimento suficiente para mantê-lo dentro da universidade, a iniciativa privada poderá levá-lo para seus quadros. Isso já acontece em muitos lugares, e esse fenômeno é conhecido nos Estados Unidos como *brain-drain*, de acordo com Machado (2005 *apud* ALEXANDER, 2001, p. 71): “*Private colleges are able to lure top faculty from public because they have more money and more fiscal autonomy.*”

O que acontece no Brasil, por enquanto, é que, ao invés de sair da universidade pública, onde o conhecimento renova-se e encontra-se em movimento, os professores acabam buscando novas fontes alternativas de financiamento para captar recursos para suas pesquisas e outras atividades. A captação de recursos públicos ou privados efetiva-se por intermédio das Instituições de Apoio, como, por exemplo, a Fundação Zerbini que está atrelada à Universidade de São Paulo (USP) e que, segundo publicação no Caderno Universidade da USP, surgiu há aproximadamente 25 anos e presta apoio ao Instituto do Coração, do Hospital das Clínicas de São Paulo. Na USP, existem pelo menos 31 Instituições de Apoio, das quais aproximadamente 13 são exclusivamente da área de saúde.

Observa-se que o termo Instituições de Apoio, que aqui se utiliza, são Associações, Centros de Estudos, Fundações de direito público ou privado ou qualquer outro tipo de instituição que se vincularam às universidades federais. A partir de agora, neste trabalho, todas serão denominadas de Instituições de Apoio.

O pouco investimento destinado ao ensino de graduação, e que diminui a cada ano, de acordo com a Tabela 1, é um incentivo à busca por fontes alternativas de investimento. A referida tabela indica que, no ano de 2003, o orçamento do Governo Federal para as despesas com educação de nível superior, apesar de ser um número considerável, não é suficiente para subsidiar uma política de educação com qualidade. Entende-se que o orçamento deve ser incrementado e os recursos, utilizados da melhor forma possível.

TABELA 1 - As despesas de custeio do Governo Federal com instituições universitárias (2000-2003) e o número de estudantes matriculados

Ano	Estudantes Matrículados	Orçamento *
2000	482.750	R\$ 703.440.352,48
2001	502.960	R\$ 725.431.968,97
2002	531.634	R\$ 653.474.112,24
2003	567.101	R\$ 654.718.707,82

Fonte: Deaes/INEP/MEC.

* O valor indicado corresponde somente às despesas de custeio. As despesas de pessoal estão excluídas.

A Tabela 1 demonstra que, de 2000 a 2003, o número de estudantes da universidade pública federal cresceu mais de 17% (dezessete por cento), enquanto que o orçamento diminuiu quase 7% (sete por cento) no mesmo período. Isso comprova a redução do investimento em educação pública de nível superior.

De acordo com Tauil (2004, p. 2), são despesas de custeio aquelas realizadas pela Administração Pública, visando à manutenção e operacionalidade de serviços existentes, abrangendo obras de conservação, adaptação e manutenção de bens móveis e imóveis e as de natureza industrial.

São exemplos de contas de despesas de custeio:

- Despesas de pessoal;
- Despesas de material de consumo; e
- Despesas de serviços de terceiros e encargos.

Os últimos dados do censo superior são os demonstrados anteriormente, mas acredita-se que há um crescente aumento no número de alunos, contudo o orçamento não acompanha esse crescimento, o que torna essa diferença maior a cada ano. O Governo Federal, que ora prioriza o ensino fundamental, ora prioriza o ensino superior, não tem uma política educacional bem definida e faz cortes no orçamento da educação onde não deveria.

Como consequência da redução do orçamento, o número de bolsas de mestrado e/ou doutorado tem diminuído a cada ano. De acordo com Boletim Informativo de Física da USP (2001, p. 2), o número de bolsas para curso de mestrado do Centro de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (CAPES), para o Estado de São Paulo, sofreu redução de 3.876 (três mil, oitocentos e setenta e seis) em 1995, para 2.692 (dois mil, seiscentos e noventa e dois) no ano de 2000, ao passo que o número de bolsas do Conselho Nacional de Desenvolvimento

Científico e Tecnológico (CNPq) foi reduzido de 3.991 (três mil, novecentos e noventa e um) para 1.883 (um mil, oitocentos e oitenta e três).

Da mesma forma, ainda segundo o Boletim Informativo de Física da USP (2001, p. 2), o número de bolsas para o curso de doutorado da CAPES sofreu redução de 2.099 (dois mil e noventa e nove) para 1.788 (um mil, setecentos e oitenta e oito), ao passo que o número de bolsas do CNPq foi também reduzido de 2.579 (duas mil, quinhentos e setenta e nove) para 2.192 (dois mil, cento e noventa e dois).

A Tabela 2 trata da quantidade de universidades brasileiras no ano de 2003. As universidades privadas chegam a quase 90% (noventa por cento), contra apenas pouco mais de 10% (dez por cento) de universidades públicas (federais, estaduais e municipais).

TABELA 2 - Número e percentual de instituições públicas, por sub-categoria administrativa no Brasil – 2003

Instituições	Número	%
Pública	207	11,1
Privada	1.652	88,9
Total	1.859	100,0

Fonte: Deaes/INEP/MEC.

Os estudantes da universidade pública são, em sua maioria, aqueles que freqüentaram o ensino básico e o fundamental em escola particular de qualidade. Há uma inversão de valores que deve ser avaliada. Nos ensinos básico, fundamental e médio, as escolas públicas são destinadas às pessoas de baixa renda, enquanto as mais abastadas têm a chance de freqüentar a escola privada. Terminada essa fase, na época do vestibular, os alunos da escola privada querem ingressar em uma universidade pública, pela garantia de ensino de qualidade. Para a maioria dos alunos da rede pública, restam somente as universidades privadas, devido à maior facilidade das provas de vestibular.

Apesar de todas as dificuldades enfrentadas pelos estudantes de universidades públicas, de acordo com pesquisa realizada por meio do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), os cursos de instituições públicas apresentaram melhores conceitos do que os das escolas de ensino superior do setor privado. O ENADE (MEC, 2005) aponta que as universidades federais concentraram 56,3 % dos conceitos mais altos e as estaduais, 40,6 %.

Para amenizar o problema da carência de vagas nas universidades públicas, o Governo Federal lançou o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), em que pessoas carentes podem ter acesso a uma universidade privada, com financiamento por meio de bolsa integral ou parcial custeada pelo Governo Federal.

O surgimento das Instituições de Apoio às universidades federais veio como resposta à escassez de recursos e uma legislação inflexível para obtenção de recursos financeiros e, também, como forma de agilizar e desburocratizar o financiamento, quer seja com recursos públicos, quer seja com privados. Esses recursos podem ser adquiridos por meio de projetos de pesquisa, cursos de pós-graduação, consultorias realizadas pelos professores e servidores técnico-administrativos das universidades federais, sendo a administração financeira desses recursos realizada por meio de Instituição de Apoio. Uma parte dos recursos arrecadados com os serviços descritos é destinada às universidades federais para a manutenção de suas atividades.

Não há como negar a importante contribuição das Instituições de Apoio. O orçamento das universidades públicas federais, conforme se constatou, não permite alçar vôos maiores para melhorar a qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão, a menos que o Governo Federal incremente a parcela orçamentária para as universidades federais.

A universidade federal brasileira conta com três tipos de fontes de financiamento. Uma delas é o Governo Federal, por meio dos repasses do Orçamento Geral da União. A captação de recursos próprios, como, por exemplo, a arrecadação da taxa de inscrição do vestibular ou da venda de produtos e serviços oferecidos à sociedade, é a segunda. A terceira, e não menos importante fonte de financiamento, é por meio de convênios com outras entidades, entrando as relações com as Instituições de Apoio com o intuito de captar recursos para a realização de estudos ou pesquisas, realização de cursos de pós-graduação, desenvolvimento de produtos e de novas tecnologias, além da realização de consultorias em áreas especializadas. Todos esses serviços, que podem ser conveniados com as Instituições de Apoio, são pensados por meio da demanda da sociedade por serviços de qualidade e excelência científica.

Como as Instituições de Apoio não funcionam sozinhas, as universidades federais, às quais estão ligadas, devem manter um controle adequado das atividades e dos projetos desenvolvidos em tais instituições.

O controle desses projetos, na maioria das universidades, não atende às expectativas. A Universidade Federal do Ceará, entidade pesquisada, não tem a real dimensão do número de

projetos em trâmite nas instituições, do número de docentes ou servidores técnico-administrativos ou sequer do volume de recursos financeiros envolvidos na realização dos referidos projetos.

Com base em todo esse contexto, busca-se propor um modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC, o qual poderá contribuir no controle desses recursos.

1.2 Pressupostos

Os pressupostos que fundamentam e orientam a pesquisa são os seguintes:

- a) a utilização de um modelo de controle dos recursos gerados pelas Instituições de Apoio no âmbito da UFC possibilitaria conhecer o real incremento no seu orçamento;
- b) um modelo de controle contribuiria para o conhecimento dos produtos gerados das pesquisas, cursos de extensão e pós-graduação, e para a mensuração do volume de recursos dos projetos gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC; e
- c) com a efetiva utilização do modelo de controle, a UFC poderia mensurar a contribuição das Instituições de Apoio em suas atividades.

1.3 Objetivos

1.3.1 Geral

O objetivo geral desta pesquisa consiste em propor um modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da Universidade Federal do Ceará.

1.3.2 Específicos

Objetivam-se aliar ao objetivo geral os seguintes objetivos específicos:

- a) identificar as ações e os instrumentos de controle utilizados atualmente no controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC;

- b) verificar de que forma a transparência na relação Universidade x Instituição de Apoio é por meio do efetivo controle dos recursos por parte da universidade; e
- c) analisar o relacionamento das Instituições de Apoio com a UFC.

1.4 Relevância

A falta de investimento em educação é um problema que atinge a maioria das nações. Esse problema torna-se maior em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. O estado brasileiro é omissivo quando se trata de questões de educação, dentre outras. A educação de nível superior não é prioridade na pauta do governo. Todos os que fazem parte do sistema educacional estão relegados à falta de investimentos em ensino, pesquisa e extensão e aos baixos salários. Por conta disso e de outras questões, surgiram as Instituições de Apoio às universidades federais, passando a atuar como parceiras das universidades, às quais estavam atreladas, e preenchendo o espaço deixado pelo Estado.

A rigidez dos orçamentos das universidades federais e as limitações de recursos para prover todas as necessidades dificultam a atuação dos seus gestores e colocam em risco a continuidade de seus serviços. Diante desse cenário, a busca por formas alternativas de gestão vem abrindo espaço para o surgimento das Instituições de Apoio, que podem ser fundadas por pessoas físicas ou jurídicas, com o objetivo de apoiar atividades de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional nas universidades. As Instituições de Apoio são, em sua maioria, instituições de direito privado, sem fins lucrativos, que cooperam com as entidades públicas na captação de recursos e flexibilização orçamentária, constituindo um modelo de gestão em parceria.

De acordo com Freitas (2005, p. 25), as entidades sem fins lucrativos movimentam recursos equivalentes a 4,7% do PIB (Produto Interno Bruto) mundial e, somente no ano de 1995, essas entidades movimentaram cerca de US\$ 1,1 trilhão em 22 países, incluindo o Brasil. Somente nos Estados Unidos, 40 mil fundações empresariais investem anualmente US\$ 400 bilhões em ações sociais. Estima-se que hoje existam, pelo menos, 250 mil entidades sem fins lucrativos no Brasil (LIPPI, 1999, p. 7).

O tema Instituições de Apoio é polêmico. Há pessoas a favor e contra, por isso não é tão simples se chegar a um consenso. Na Universidade de São Paulo, o tema é bastante discutido,

e há um grupo de trabalho que se reúne periodicamente e discute os prós e contras trazidos após a instalação de dezenas de instituições em seus *campi*, no apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão.

Esse Grupo de Trabalho (GT) das fundações, como é chamado na USP, traz como sugestão, em seus relatórios conclusivos, que o controle e a transparência são uma das formas de se buscar uma alternativa de financiamento às atividades da universidade.

Com o surgimento das Instituições de Apoio em universidades públicas, na USP, por exemplo, houve a preocupação sobre se tais instituições não interfeririam nas atividades da universidade, dado que as mesmas captariam recursos externos, ensejando pagamento aos docentes e/ou servidores técnico-administrativos ligados às referidas fundações, e se isso não poderia vir a intervir na esfera do Conselho Departamental e em suas decisões, além de ferir a isonomia salarial entre os docentes e demais servidores.

Hoje se vê que a questão principal é o controle, ou a falta de controle, pois constata-se, segundo Goldemberg (2003, p. 1), em seu relatório ao Grupo de Trabalho sobre Fundações da USP, que as pessoas são diferentes umas das outras, umas são mais brilhantes, umas conseguem mais captação, e é certo que a universidade deverá conviver com Instituições de Apoio que administrem mão-de-obra e que podem prestar grandes serviços.

Em texto entregue ao Ministério da Educação em novembro de 2004, a Associação dos Docentes da USP (ADUSP) tenta convencer, de maneira radical, que as fundações se constituem em entidades que visam apenas ao lucro e que, em momento algum, trazem algum benefício.

A análise realizada neste trabalho terá como premissa a existência de entidades de apoio nas IFES e que estão funcionando para tentar escapar da total falta de recursos a que o Governo Federal às impõe. Também se deve atentar à falta de recursos, por parte do Governo Federal, para os cursos de pós-graduação. Há uma demanda por esses cursos, já que milhares de estudantes concluem a graduação todos os anos no Brasil e o mercado de trabalho exige cada vez mais a presença de profissionais com elevada escolaridade.

Se as Instituições de Apoio são um mal às IFES, segundo a ADUSP, não há por enquanto alternativas que as substituam, e a educação superior, como já foi afirmado e comprovado, não está na pauta de prioridades da política dos atuais governantes.

A autonomia das IFES, conforme alarma o Governo Federal, não sai do papel, e as instituições continuam sofrendo um engessamento burocrático que retarda as decisões e ações,

uma vez que as IFES necessitam obter autorização do Ministério da Educação para a maioria das ações administrativas e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e/ou do Ministério da Fazenda para a aplicação de seus recursos financeiros. Conforme defende Costa (2003, p. 270), “todas as formas de flexibilização devem ser buscadas para vencer a uniformidade imposta pelas normas universalistas no serviço público, que tendem a tratar de maneira igual situações desiguais e tirar o foco dos objetivos governamentais e organizacionais, gerando processualismo, lentidão e desperdício”.

O debate sobre a necessidade das Instituições de Apoio se faz necessário e urgente. Mas antes se deve analisar a estrutura e o funcionamento das IFES, o estado em que se encontram e a forma de financiamento alternativo de que dispõem, com exceção das Instituições de Apoio. Se após essa análise se chegar à conclusão de que, sem as Instituições de Apoio, o ensino, a pesquisa e a extensão receberão outras fontes de financiamento, quer do Governo Federal, quer de outras entidades públicas ou privadas, então será consenso que a universidade federal brasileira chegou ao seu apogeu e à tão sonhada autonomia. Caso contrário, as Instituições de Apoio podem - e devem - fazer parte da realidade educacional brasileira.

1.5 Delimitação da Pesquisa

Apesar da complexidade do assunto em questão, este trabalho estará circunscrito na busca de propor um modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC, capaz de suprir as atuais deficiências das ferramentas utilizadas.

Após a sugestão do modelo de controle dos recursos financeiros citados, este ficará como contribuição para a UFC, caso a instituição deseje utilizá-lo.

Assim sendo, esta pesquisa limitou-se à observação das proposições teóricas sobre controle e nas soluções práticas, adaptadas à realidade da UFC, em conjunto com suas Instituições de Apoio.

1.6 Metodologia

A metodologia busca mostrar, de modo claro, como identificar um problema a ser solucionado e de que maneira o pesquisador pode, com argumentações válidas para a pesquisa

científica, demonstrar uma possível solução. A comprovação dos pressupostos de uma pesquisa, de acordo com os métodos e técnicas desenvolvidos pela comunidade científica, é gratificante.

De acordo com Barros e Lehfeld (1986, p. 1), metodologia consiste em:

estudar e avaliar os vários métodos disponíveis, identificando suas limitações ou não a nível das implicações de suas utilizações. A metodologia, num nível aplicado, examina e avalia as técnicas de pesquisa bem como a geração ou verificação de novos métodos que conduzem à captação e processamento de informações com vistas à resolução de problemas de investigação.

Metodologia é definida por Michel (2005, p. 51) como um caminho que procura a verdade num processo de pesquisa, ou aquisição de conhecimento, um caminho que utiliza procedimentos científicos, critérios normalizados e aceitos pela ciência.

De acordo com Demo (1981, p. 7), metodologia significa, etimologicamente, “o estudo dos caminhos, dos instrumentos usados para se fazer ciência. É uma disciplina instrumental, a serviço da pesquisa”. A pesquisa científica busca, por meio da metodologia da pesquisa, aprofundar o conhecimento construído de determinada realidade.

A pesquisa, conforme Barros e Lehfeld (1986, p. 87), constitui-se em um ato dinâmico de questionamento, indagação e aprofundamento consciente, na tentativa de desvelamento de determinados objetos. É a busca de uma resposta significativa a uma dúvida ou problema.

Segundo Marconi e Lakatos (2002, p. 16), a pesquisa sempre parte de um tipo de problema, de uma interrogação. Dessa maneira, ela vai responder às necessidades de conhecimento de certo problema ou fenômeno, por meio de instrumentos, métodos e técnicas científicas pré-determinados.

Para Michel (2005, p. 32), pesquisa é um fenômeno de busca de conhecimento constituído de aproximações sucessivas e nunca esgotado, ou seja, não é uma situação definitiva diante da qual já não haveria mais o que se descobrir.

Vergara (2000, p. 46) qualifica o tipo de pesquisa em dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, uma pesquisa pode ser exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada e intervencionista. Quanto aos meios, uma pesquisa pode ser de campo, de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa-ação e estudo de caso.

O estudo aqui apresentado pode ser qualificado como estudo de caso. Segundo Marconi e Lakatos (2001, p. 106), estudos de caso constituem etapas mais concretas de

investigação, com a finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos mais abstratos.

Com o estudo de caso apresentado, pretende-se analisar as ações e instrumentos atualmente utilizados no controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC. O autor deste trabalho participou ativamente das atividades de uma das Instituições de Apoio parceira da UFC, o que lhe possibilitou conhecer mais profundamente a realidade estudada.

De acordo com Michel (2005, p. 55):

Estudo de caso trata-se de uma técnica de pesquisa de campo que se caracteriza por ser um estudo aprofundado de uma unidade, ou seja, de um grupo social, uma família, uma instituição, uma situação específica, empresa, entre outros, com o objetivo de compreendê-los em seus próprios termos.

Após a análise das ações e dos instrumentos de controle dos recursos gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC, será sugerido modelo de controle para esses recursos.

Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica. As fontes de informação utilizadas no desenvolvimento da pesquisa participativa foram: material bibliográfico, documentos, registros em arquivos, aplicação de questionário, observações diretas, atas e relatórios, revistas, jornais, *Internet* e outras raras publicações sobre o assunto, visando a aprofundar mais o tema Universidade *versus* Instituições de Apoio parceiras.

As publicações jurídicas sobre o tema também são poucas obras e ainda não possuem uma definição clara de como e onde se enquadram as novas modalidades de Instituições de Apoio. Ainda não há, portanto, consenso jurídico sobre a sua área de atuação.

Aplicou-se ainda um questionário (Apêndice I) contendo 10 (dez) questões objetivas para as Instituições de Apoio que mantêm relação com a UFC, sendo tais questões dirigidas ao responsável de cada Instituição. Do universo de 08 (oito) Instituições de Apoio pesquisadas, apenas 3 (três) não responderam ao questionário: a Sociedade de Apoio à Maternidade-Escola Assis Chateaubriand (SAMEAC), por não se enquadrar no tipo de instituição pesquisada; o Centro de Estudos e Pesquisas dos Docentes do Curso de Odontologia da UFC (CPDCO), por não se encontrar em funcionamento; e a Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEF), por motivo não-revelado.

Com a aplicação do questionário, pretende-se, utilizando percentuais e com a apresentação de gráficos, avaliar de que forma a comunicação entre a UFC e as Instituições de

Apoio parcerias se desenvolve. Tenciona-se, ainda, analisar se a informação transmitida pela UFC chega até às instituições e de que forma é absorvida.

2. ASPECTOS DO CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 O controle

O controle é uma das funções básicas da administração e tem como pressuposto a sistematização dos processos em todas as etapas, sendo essencial para se atingir os objetivos necessários de qualquer organização.

Não há distinção entre empresas públicas ou privadas. Todas são passíveis de controle, mas, especialmente nas empresas que utilizam recursos de origem governamental, esse controle deve ser redobrado, visto que, além da ineficiência não ser mais tolerada, a sociedade não permite mais o mau uso ou o desvio de recursos financeiros ou de qualquer outra natureza.

Atualmente essa exigência da sociedade ainda se encontra mais acentuada diante dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000.

O conceito de administração, definido também por Fayol (1950, p. 10), engloba as funções do administrador, a saber:

1. Prever: visualizar o futuro e traçar o programa de ação;
2. Organizar: constituir o duplo organismo material e social da empresa;
3. Comandar: dirigir e orientar o pessoal;
4. Coordenar: ligar, unir, harmonizar todos os atos e todos os esforços coletivos; e
5. Controlar: verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

O controle, conforme descrito acima, tem a importante função de agregar todas as outras funções e verificar se tudo foi executado de acordo com o previsto. A função de controle configura-se, assim, como um instrumento administrativo exigido pela crescente complexidade das empresas, a fim de se atingir um bom desempenho. A descentralização empresarial e a delegação de poderes a diversos indivíduos em vários departamentos ocorreram em troca da prestação de informações periódicas, da submissão às críticas dos superiores quanto às decisões tomadas e da obediência aos parâmetros estabelecidos para decisões futuras.

As funções do administrador, segundo Chiavenato (1997, p. 257), ou seja, o processo administrativo, formam mais do que uma seqüência cíclica, pois estão intimamente relacionadas em uma interação dinâmica. O processo administrativo é cíclico, dinâmico e interativo, de acordo com a Figura 1:

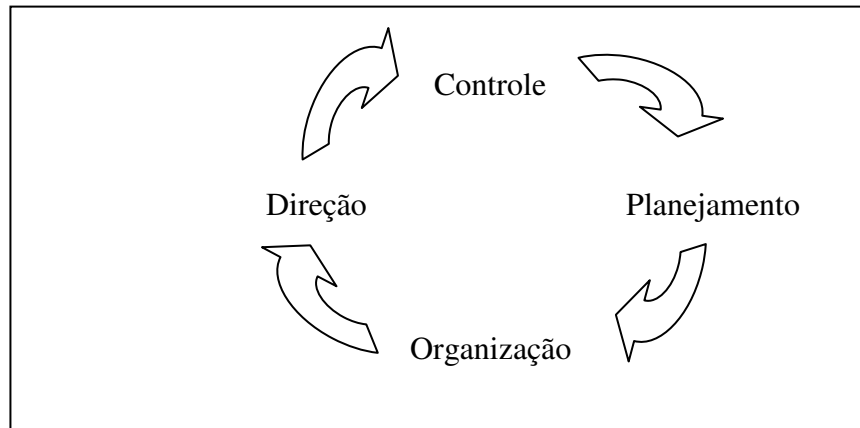


FIGURA 1 – O Processo Administrativo: a interação dinâmica das funções administrativas.

Fonte: Chiavenato (1997).

Segundo Fayol (1950, p. 7), toda empresa tem seis funções básicas, quais sejam:

1. Funções técnicas, relacionadas com a produção de bens ou de serviços da empresa;
2. Funções comerciais, relacionadas com a compra, venda e permutação;
3. Funções financeiras, relacionadas com a procura de gerência de capitais;
4. Funções de segurança, relacionadas com a proteção e preservação dos bens e das pessoas;
5. Funções contábeis, relacionadas com os inventários, registros, balanços, custos e estatísticas; e
6. Funções administrativas, relacionadas com a integração de cúpula das outras cinco funções. As funções administrativas coordenam e sincronizam as demais funções da empresa, pairando sempre acima delas.

Como se verifica, a função administrativa é a responsável pela união de todas as outras funções. Não pode existir empresa cuja função administrativa seja relegada ao segundo plano. A coordenação deve ser primordial e sempre indicar o caminho a ser percorrido pela empresa.

Atualmente, as funções citadas por Fayol têm outros nomes, mas a idéia central da coordenação permanecer sob a função administrativa ainda prevalece.

O controle é fundamental para o entendimento do grau de desempenho atingido e quão próximo o resultado almejado se situou em relação ao planejado. Uma vez atingida tal etapa, é possível redimensionar, enfatizar ou ajustar as ações para se atingir os objetivos previamente traçados.

Para Nakagawa (1980, p. 32), controle pode ser resumido em quatro pontos básicos:

- Conhecer a realidade;
- Compará-la com o que deveria ser;
- Tomar conhecimento rápido das divergências e suas origens; e
- Tomar atitudes para sua correção.

Muitos autores consideram que planejamento e controle estão juntos, já que o controle é um sistema que verifica se os resultados obtidos se encontram de acordo com aqueles planejados.

O controle, segundo Chiavenato (1997, p. 258), como função administrativa, tem como objetivo:

- Definir os padrões;
- Monitorar o desempenho;
- Avaliar o desempenho; e
- Ação corretiva.

Conforme descrito anteriormente, o controle significa verificar se tudo o que foi pré-estabelecido e definido para ocorrer durante o processo produtivo será cumprido de acordo com o planejado. Esse controle deve também ser realizado para que sejam localizadas as fraquezas e os erros cometidos durante o processo, a fim de corrigi-los para que não se repitam.

Se há uma falha no processo de produção ou na execução de um serviço, o controle deve detectar onde ocorre a falha e, após detectado o local, o que deve ser feito para corrigi-la.

Após essa medida, o planejamento também deve ser modificado, devendo se adequar à nova realidade.

O controle, na administração pública, perpassa por uma série de medidas legais. Cada órgão da administração pública deve ser monitorado de alguma forma. Esse controle é exercido por uma auditoria interna ou pelos Tribunais de Contas, a quem compete investigar as contas de todos os gestores públicos.

O Governo Federal, nos últimos anos, vem adotando medidas para garantir um maior controle dos recursos, principalmente dos financeiros. A Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme informada, foi o ícone da legislação, a fim de disciplinar a forma como os gestores tratam os recursos públicos.

2.2 Classificação do controle

De acordo com Santos (2002, p. 15), a classificação do controle ocorre da seguinte maneira:

- 1) **Pré-Controle:** Também denominado controle antecedente, prévio, preliminar ou preventivo, refere-se às atividades de controle e avaliação efetuadas antes da ocorrência do evento ou fato que se pretende controlar, com o intuito de prevenir ou impedir a ocorrência de atos indesejáveis. O modelo de gestão, o plano estratégico e os planos operacionais, principalmente os planos orçamentários, funcionam como instrumentos do pré-controle, estimulando psicologicamente e motivando os indivíduos a trabalharem eficazmente para atingir os objetivos estabelecidos.
- 2) **Controle Concomitante:** Refere-se às atividades de controle e avaliação efetuadas ao mesmo tempo da ocorrência do evento ou fato que se pretende controlar, ajustando-se o desempenho ainda em curso a fim de se alcançar um objetivo.
- 3) **Pós-Controle:** Também denominado controle subsequente ou corretivo, refere-se às atividades de controle e avaliação efetuadas após a ocorrência do evento ou fato que se pretenda controlar. Não permite, contudo, qualquer ação corretiva relativamente ao desempenho completado, funciona como um mecanismo motivador, no sentido de que uma variação desfavorável comunicada por meio de relatórios gerenciais estimula o gestor a implementar ações para corrigir o desempenho de sua área e, por consequência, da empresa, no futuro.

O controle esperado deve contemplar as três formas mencionadas. Essas formas de controle serão obtidas por meio de um novo modelo de controle de recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC, que será focalizado no capítulo 6.

2.3 Controle financeiro

De acordo com Braga (1989, p. 230), analisando a empresa como um sistema, identificam-se os fluxos dos seguintes fatores fundamentais: encomendas, matérias-primas, energia, pessoas, equipamentos, informações e recursos monetários.

O controle envolve o acompanhamento desses fluxos. Ainda de acordo com Braga (1989, p. 230):

um sistema de controle consiste na obtenção de informações nos processos daí decorrentes de registro, armazenagem, processamento, retorno e análise das informações, bem como o seu uso na modificação e no aperfeiçoamento do funcionamento da empresa.

O planejamento e o controle estão interligados, conforme abordado anteriormente. O controle financeiro poderá ser obtido por meio do acompanhamento da execução do orçamento fixado. O planejamento financeiro saudável de uma instituição é benéfico para todas as etapas de execução que virão a seguir. Dependendo do cumprimento das metas estabelecidas no orçamento, poderão se estabelecer novas metas a fim de que a instituição cresça de acordo com as metas definidas no longo prazo.

Segundo Martins (2000, p. 323), controle significa conhecer a realidade, compará-la com o que deveria ser, tomar conhecimento rápido das divergências e suas origens e tomar atitudes para sua correção.

Figueiredo e Caggiano (1997, p. 125) afirmam que somente o planejamento não assegura a realização dos planos; também é necessário que exista controle.

Desta forma, o controle financeiro e o orçamentário devem ocorrer paralelamente à execução orçamentária, pois, se houver algum desvio do previsto, ações serão implementadas para as devidas correções. Todas as informações serão parte integrante de um sistema que será utilizado na tomada de decisões gerenciais.

2.4 Controle na administração pública

No campo governamental, a Constituição Brasileira de 1988 também registra que deverá haver controles interno e externo em seus órgãos, descrevendo quem e o que deve ser controlado.

A Constituição Brasileira de 1988 descreve, em seu Artigo 74, que:

os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter um sistema de controle interno como forma de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução das metas do governo e dos orçamentos da União. Avalia, também a eficiência e a eficácia das gestões orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração federal, bem como da aplicação dos seus recursos. Explicita, ainda, o controle sobre as operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União e, não menos importante, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Esse artigo da Constituição Federal de 1988 vai mais a fundo e versa que todo e qualquer cidadão poderá denunciar qualquer irregularidade constatada nos órgãos da Administração Pública ao Tribunal de Contas da União.

O controle divide-se em interno e externo, cujo conteúdo encontra-se a seguir.

2.5 Controles interno e externo

Tratado na Constituição Federal de 1988, o controle dos recursos (de qualquer natureza) e das atividades realizadas na administração pública direta e indireta pode ser exercido de duas formas: controle interno ou controle externo, a saber.

2.5.1 Controle interno

O controle interno, segundo Piscitelli (2004, p. 411), é exercido no âmbito de cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). O controle interno para os órgãos do governo é amplo e irrestrito, inclusive podendo, de acordo com Piscitelli (2004, p. 333), aplicar-se a quaisquer casos de utilização de recursos públicos e a quaisquer pessoas, inclusive as de direito privado.

Isso demonstra a preocupação com o controle tanto na execução, para que esta atinja o seu objetivo, quanto na utilização correta dos recursos financeiros destinados aos programas governamentais, além de se obter o objetivo desejado com os recursos alocados.

O controle interno informa ao Tribunal de Contas os informes relativos à administração financeira e à patrimonial dos órgãos dos ministérios.

Além de dar maior responsabilidade aos gestores públicos, a Lei Nº 10.683, de 28-5-03, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dá outras providências, não

deixa dúvidas a quem os gestores têm de se reportar e prestar contas dos recursos públicos utilizados. Essa mesma Lei, em seu Artigo 17, versa sobre a competência da Controladoria Geral da União, órgão central de controle interno no Governo Federal:

Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

A Controladoria Geral da União (CGU) foi criada por meio da Medida Provisória N° 2.143-31, de 2 de abril de 2001, com o objetivo de dar o devido andamento às representações ou às denúncias fundamentadas que receber, relativas à lesão ou à ameaça de lesão ao patrimônio público.

Esse poder atribuído à CGU, nos tempos da ditadura, por exemplo, seria impossível de se imaginar. Onde se imaginaria um órgão fiscalizando os atos do poder executivo, tendo completa autonomia para devassar as contas e as realizações do chefe do poder executivo? A democracia parece ter avançado em muitos aspectos, e o controle foi um deles.

Seriam quatro os principais objetivos dos controles internos, segundo a interpretação de Piscitelli (1988, p. 331):

- a) revisão e/ou verificação das operações sob os aspectos eminentemente contábil, formal e legal;
- b) eficiência, que concerne aos meios empregados, aos recursos utilizados, para a consecução dos objetivos;
- c) a eficácia, a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos; e
- d) a avaliação dos resultados, ou seja, o julgamento da própria administração.

De acordo com os objetivos, a eficácia e eficiência são o ponto máximo quando se quer avaliar a forma de aplicação dos recursos públicos, tudo isso dentro dos preceitos legais brasileiros.

Os princípios de controle interno estão determinados no conjunto de regras e diretrizes que visam a alcançar os objetivos específicos. Os principais são:

- Relação do custo/benefício: o custo de um controle não deve exceder seus benefícios;

- Qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários: seleção para buscar melhor rendimento com o menor custo; rodízio para diminuir possibilidade de fraudes; obrigatoriedade de gozo de férias regulares, como forma de evitar dissimulação de irregularidades;
- Delegação de poderes e determinação de responsabilidades: descentralização administrativa, maior rapidez nas decisões;
- Segregação de funções: separação de funções entre autorização/aprovação, operações, execução, controle e contabilização;
- Instruções devidamente formalizadas: ações e procedimentos por meio de instrumentos eficazes, claros e emitidos por autoridades competentes;
- Controle sobre as transações: acompanhamento de fatos contábeis/financeiros e operacionais. Legítimos e com a finalidade do órgão; e
- Aderência às diretrizes e normas legais: planos, normas, leis, regulamentos e procedimentos internos.

Os princípios do controle interno são instrumentos usados para ajudar a atingir os objetivos. Assim como em qualquer empresa, são usados para melhor gerenciar e medir o desempenho alcançado, evitando desperdício de recursos.

Conforme citado anteriormente, vê-se que o controle interno acompanha a realização do que foi planejado até à conclusão.

2.5.2 Controle externo

O controle externo, realizado pelos Tribunais de Contas, órgãos autônomos e ligados ao Poder Legislativo, tem como principal função fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos pelo administrador, o qual, segundo o Princípio da Universalidade, pode ser desde o Presidente da República até o ordenador de despesas do baixo escalão, na escala funcional da Administração Direta ou Indireta, ou qualquer entidade que, porventura, gerencie recursos oriundos do poder público.

O controle externo, de acordo com Piscitelli (2004, p. 423),

é o exercido no âmbito do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete desde a apreciação das contas do Presidente da República até o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta – Art.71 da Constituição Federal.

Piscitelli (2004, p. 426) cita que:

ao controle externo também é facultado o direito de fiscalizar as pessoas físicas, administradores e responsáveis pelos órgãos e entidades que integram a Administração, que estão sob seu controle ou sua gestão e, mais especificamente: Utilizem, arrecadem, aguardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária.

O item acima, dentre outros, encaixa-se perfeitamente no tema Universidade e Instituição de Apoio. Ambos são passíveis de fiscalização, pois utilizam dinheiro, bens e valores públicos. Um exemplo é a realização de cursos de pós-graduação na universidade com a administração financeira por conta de uma Instituição de Apoio. Esse exemplo inclui-se perfeitamente na atuação das atividades da CGU.

A CGU, cuja função principal é o controle dos gastos públicos, busca dar maior transparência das ações dos gestores aos cidadãos, ao mesmo tempo em que procura a excelência na gestão dos recursos públicos.

2.5.3 Controle interno e auditoria interna

Controle interno e auditoria interna podem se confundir em um primeiro momento, mas, de acordo com Piscitelli (2004, p. 411), o controle interno e o externo não são a mesma coisa que auditoria interna e a externa: a atuação do controle interno, no âmbito das entidades – as quais têm estrutura própria – mais se assemelha à da auditoria independente (externa).

Ainda de acordo com Piscitelli (2004, p. 417):

A Medida Provisória No. 103, de 1º-1-03, que dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, Transformou a Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União, integrando a Presidência da República, tendo a ela afetos a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública e as atividades de ouvidoria-geral. A Medida Provisória foi convertida na Lei nº 10.683, de 28-5-03, aditando-se a suas funções o incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal, daí originando a denominação de seu titular, como Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Do órgão fazem parte a Secretaria Federal de Controle Interno e a Comissão de Coordenação de Controle Interno, além de outros” .

Nesse contexto, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo prioriza ações preventivas, com o afastamento gradativo de uma cultura fortemente legalista e formalista, em favor de uma visão mais voltada para a gerência por resultados, sem, contudo, desconsiderar os princípios da legalidade.

Desta forma, suas atividades de controle interno transformaram-se substancialmente. Apoiando os gestores públicos na realização dos programas governamentais e estimulando a discussão sobre os resultados efetivos da gestão de recursos públicos, o controle interno passa a ser, então, um instrumento de mudança.

O controle interno pode ser realizado por auditoria própria ou externa e tem a missão de identificar e corrigir eventuais procedimentos que estejam em desacordo com o que foi estabelecido pela Lei. Além disso, essa auditoria pode servir como balizadora dos processos internos, a fim de se evitarem futuros entraves administrativos junto aos órgãos de fiscalização. As ações executadas pelos auditores de controle interno são de cunho preventivo/corretivo, com a finalidade de serem detectados possíveis erros que prejudicariam o andamento ou o objetivo final do trabalho executado.

Segundo a Constituição Federal de 1988, o controle interno deve realizar procedimentos a fim de atestar que objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados de forma eficiente e eficaz. A auditoria de controle interno tem a finalidade de conferir a precisão e confiabilidade aos dados contábeis, promover a eficiência operacional e engajar as pessoas envolvidas no trabalho às políticas administrativas prescritas.

A Instrução do Serviço Social do Transporte (SEST) Nº 02, de 05.10.86, estabelece, como orientação específica, as "Normas Para o Exercício Profissional da Auditoria Interna", estabelecidas pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil (AUDIBRA), que define controle interno como:

Qualquer ação tomada pela administração (assim compreendida tanto a Alta Administração como os níveis gerenciais apropriados) para aumentar a probabilidade que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos. A Alta Administração e a gerência planejam, organizam, dirigem e controlam o desempenho de maneira a possibilitar com razoável certeza essa realização" (AUDIBRA, 1986).

O Comitê de Procedimentos de Auditoria do Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados, dos Estados Unidos, afirma que o significado de controle interno:

compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas na empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a exatidão e fidelidade dos dados contábeis, desenvolver a eficiência nas operações e estimular o seguimento das políticas executivas prescritas.

A Instrução Normativa Nº 16, de 20.12.91, do Departamento de Tesouro Nacional, conceitua controle interno como sendo:

O conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública sejam

alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

Constata-se, todavia, que todos os que fazem a organização são responsáveis pelo controle interno, mas a equipe de auditores é a responsável pelo cumprimento das metas. Então, todos os funcionários de uma empresa precisam estar atentos ao conceito e aos objetivos dos controles internos. Cabe ao auditor interno a função de ajudá-los a atingir os propósitos do controle interno estabelecido.

O auditor de controle interno necessita de dados contábeis confiáveis e, para isso, utiliza o Sistema Integrado de Administração Financeira da Administração Federal (SIAFI), onde todas as movimentações financeira, orçamentária, de pessoal e patrimonial são realizadas.

2.6 Contabilidade governamental

A contabilidade governamental diferencia-se da contabilidade comercial, mas sempre obedece aos princípios que regem a contabilidade.

De acordo com Machado (2005, p. 31), a principal função da contabilidade é o controle, bem como a utilização de dados fornecidos, para fins de planejamento e análise no âmbito da administração das entidades para fins gerenciais. Outra função de grande relevância é a informação, tanto para o administrador público quanto para aqueles com quem a entidade transaciona, como para a sociedade em geral.

As universidades públicas são regidas pela contabilidade governamental que obedecem a critérios e metodologia específicos.

Ainda de acordo com Machado (2005, p. 32), a contabilidade governamental utilizada pelas IFES somente permite fazer o que está na lei e possui um sistema de contas (orçamentário, financeiro, patrimonial e de compensação), onde todos os gastos são realizados. Esses gastos devem ser autorizados por um gestor habilitado a realizar tal procedimento.

Todos os procedimentos de controle do patrimônio público são executados no Sistema Integrado de Administração Financeira da Administração Federal (SIAFI) que surgiu, a partir de 1997, como forma de suprir a necessidade de um maior controle e acompanhamento dos gastos públicos. É um sistema que processa as execuções orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das entidades da Administração Direta e Indireta de forma integrada, buscando minimizar custos pela eficiência na utilização dos recursos alocados no orçamento geral da

União. O resultado dessa integração abrange, essencialmente, a programação financeira, a contabilidade e a administração orçamentária.

A receita é controlada no SIAFI e, após a aprovação do orçamento pelo Congresso Nacional e sanção da Presidência da República, os recursos são liberados aos órgãos da Administração Direta e Indireta, empresas públicas, fundações públicas, entre outros.

As despesas também são controladas por esse sistema, onde se registra o órgão emissor da nota de empenho (autorização de despesa), valor e descrição do serviço ou do produto adquirido, além de outras importantes informações. O SIAFI também não permite ao gestor financeiro autorizar despesas em rubricas que não possuem recursos financeiros.

Antes do SIAFI, todos os controles eram efetuados em planilhas manuais ou eletrônicas, e a Contabilidade Governamental Brasileira não possuía relatórios atualizados das despesas efetuadas.

Todas as atividades realizadas no SIAFI estão em concordância com os quesitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os gestores públicos devem conhecê-la para não infringir as regras e os limites estabelecidos.

Com isso, o Governo Federal, por intermédio do SIAFI, tem, de forma *on-line*, o controle dos gastos, as informações contábeis, preciosas para melhor gerenciar os recursos públicos e a diminuição do desvio desses recursos, mesmo o SIAFI ainda não disponibilizando relatórios gerencias qualitativos.

2.7 Aplicação do controle nas organizações públicas

A partir da vigência da atual Constituição Federal, o controle governamental vem exercendo um papel cada vez mais preponderante e eficiente.

As entidades componentes da administração pública direta e indireta necessitam aprimorar os seus procedimentos e controles, de forma a dar fiel cumprimento às exigências legais, sob pena de os administradores não terem suas contas aprovadas.

Por outro lado, há uma crescente conscientização da opinião pública quanto à necessidade do exercício da fiscalização sobre o uso do erário público.

Essa situação atribui ao conceito do controle interno e, conseqüentemente, à atividade de auditoria, um papel cada vez mais preponderante na administração pública, pois possibilita ações preventivas e corretivas em tempo oportuno.

De acordo com Glock (2000, p. 8):

A ênfase do trabalho de auditoria está na verificação sobre a observância das normas legais e regulamentares e na avaliação sobre a correta utilização dos recursos, buscando obter, entre outros objetivos, uma razoável segurança de que:

- os recursos estão sendo aplicados da maneira mais racional possível;
- a arrecadação está atingindo todo o campo previsto legalmente e de maneira abrangente;
- os atos da gestão estão revestidos de todas as formalidades legais estabelecidas;
- estão sendo mantidos adequados registros e controle de todo o patrimônio público.

Para isso, a auditoria interna pode ser exercida sobre projetos, funções ou atividades, nas quais se divide a execução orçamentária da União, Estado ou Município, aplicada em secretarias, órgãos, departamentos/divisões da administração direta, assim como em autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e empresas controladas.

2.8 Controladoria

A controladoria, nas empresas privadas, trabalha em conjunto com o departamento da contabilidade, à qual cabe emitir relatórios gerenciais aos gestores da empresa, enriquecidos de informações confiáveis e atualizadas, a fim de garantir que a empresa mantenha-se em um mercado competitivo.

A controladoria nasceu da necessidade de as empresas serem mais competitivas, diante da crescente demanda por produtos e serviços de qualidade a um preço cada vez mais baixo.

Segundo Padoveze (2003, p. 41), controladoria é o conjunto de princípios, procedimentos e métodos oriundos das ciências da Administração, Economia, Psicologia, Estatística e, principalmente, da Contabilidade, que se ocupa da gestão econômica das empresas, com o fim de orientá-las para a eficácia.

Para Figueiredo e Caggiano (1997 *apud* MOSSIMANN; ALVES; FISCH, 1993),

a controladoria consiste em um corpo de doutrinas e conhecimentos relativos à gestão econômica. Pode ser visualizada sob dois enfoques: a) como um órgão administrativo com uma missão, função e princípios norteadores definidos no modelo de gestão do

sistema empresa; b) como uma área do conhecimento humano com fundamentos, conceitos, princípios e métodos oriundos de outras ciências.

De acordo com Catelli (2001, p. 345),

a Controladoria não pode ser vista como um método, voltado ao como fazer. Para uma correta compreensão do todo, devemos cindi-la em dois vértices: o primeiro como um ramo do conhecimento responsável pelo estabelecimento de toda base conceitual, e o segundo como órgão administrativo respondendo pela disseminação do conhecimento, modelagem e implantação de sistemas de informações.

Aqui cabe ressaltar que a maioria dos autores trata a controladoria como órgão administrativo que tem a missão de zelar pela continuidade da empresa, assegurando a otimização dos resultados.

Pode-se, claramente, adaptar a controladoria ao setor público, onde, em sua grande maioria, os órgãos públicos não mensuram os resultados obtidos.

2.8.1 Controladoria governamental

A controladoria também foi aplicada na administração pública, trazendo benefícios nunca antes experimentados. A função da controladoria governamental, de acordo com Machado (2005, p. 10), é assegurar a eficácia das empresas por meio da otimização de seus resultados.

Visualiza-s, a seguir, a Figura 2.2, que monta a estrutura da controladoria governamental.

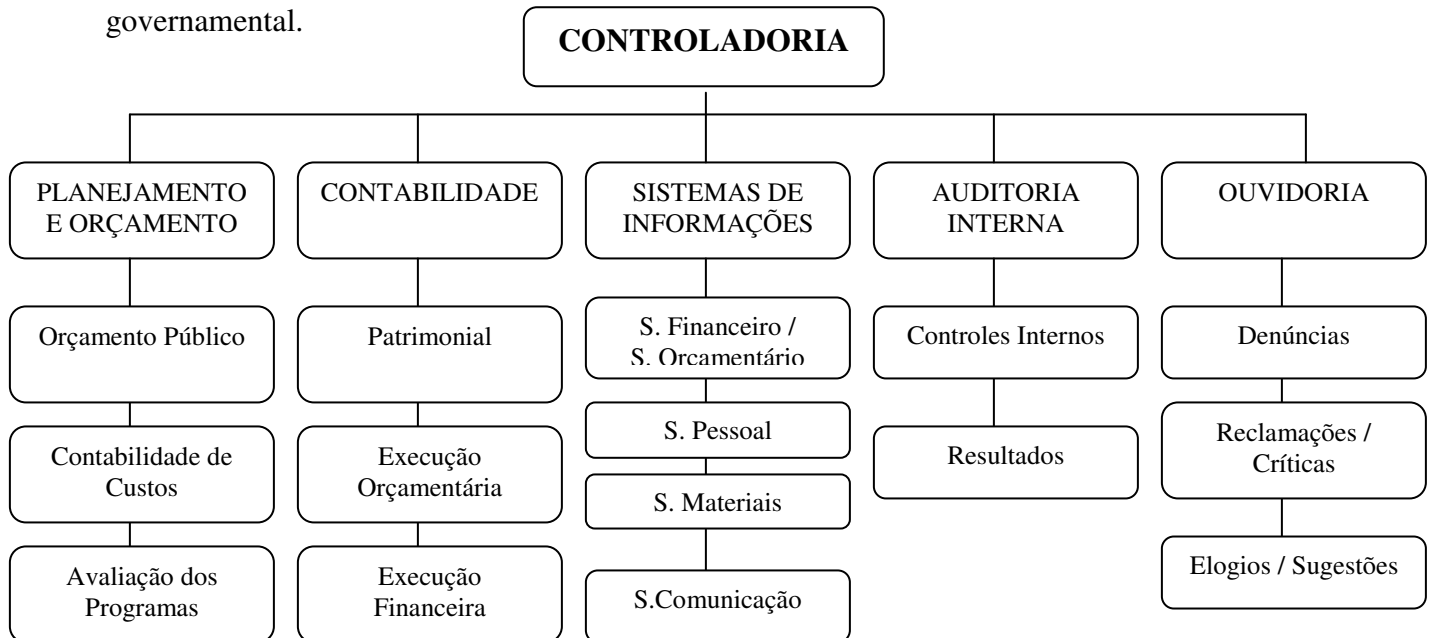


FIGURA 2 - Estrutura da Controladoria Governamental.

Fonte: Apostila Controladoria na Administração Pública.

Autor: MACHADO (2005, p. 11).

A controladoria governamental busca abranger todo o processo, desde o planejamento, passando pela execução, as informações obtidas, os controles internos e análise dos resultados obtidos, inclusive com um canal de retro-alimentação (*feed-back*) de sugestões e dúvidas, o qual poderá ser útil na melhoria de todo o processo.

No planejamento e orçamento são coletadas todas as informações necessárias para a realização do orçamento anual a ser implementado e dos programas governamentais que serão executados posteriormente. A contabilidade de custos, de aplicação recente na administração pública, busca estabelecer critérios e técnicas que permitam distribuir, entre os bens e serviços processados durante o período, os custos que efetivamente cabem a cada um. A partir da mensuração desses custos, os resultados obtidos são identificados por meio dos serviços ofertados à sociedade.

A contabilidade, de acordo com seus objetivos, trata do controle patrimonial da entidade. A execução orçamentária e a financeira, de acordo com o orçamento prévio estipulado, buscam implementar os programas sociais planejados.

Os sistemas de informações utilizados na controladoria governamental são os sistemas financeiro/orçamentário, pessoal, materiais e de comunicação, onde todas as informações dos recursos financeiros, humanos e materiais utilizados pelo governo estão disponíveis, buscando maior controle no setor público.

A auditoria interna pode ser entendida como o órgão de controle interno de cada órgão para a mensuração dos resultados obtidos, de acordo com os princípios da legalidade, economicidade e eficiência dos processos.

A ouvidoria é a comunicação dos órgãos públicos com a sociedade, o seu principal cliente que, a cada ano, tende a ficar mais exigente e ciente de seus direitos.

A controladoria governamental busca resultados que se traduzam em melhorias sociais. Esse entendimento traz um novo olhar sobre a coisa pública. A qualidade nos serviços públicos, aliada a um custo suportável pela população, é o ideal da controladoria enquanto ciência.

A revolução tecnológica, aliada à globalização, transformou a forma como o governo brasileiro se relaciona com os estados e municípios. O SIAFI, por meio da *Internet*, tem se mostrado uma poderosa ferramenta para que o gestor tenha conhecimento, em tempo real, dos seus gastos e das suas disponibilidades.

Com tantas denúncias de irregularidades na administração pública, em todos os níveis, quer seja federal, quer estadual ou municipal, o controle se faz presente e imprescindível no combate ou, na pior das hipóteses, no rastreamento dos casos em que foram constatadas irregularidades.

O controle é importante para se avaliar o planejamento, a organização e a direção, isto é, está presente em todas as etapas do processo administrativo.

O conhecimento do processo, aliado ao controle, pode ser utilizado para que sejam alcançados os objetivos pretendidos com a eficácia desejada.

3. A UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Antes de ingressar no assunto central do presente capítulo, é conveniente deter-se na análise da instituição “Universidade”, procurando saber qual a sua origem, as características, as funções e os objetivos e, ainda que de forma muito breve, qual a evolução que a instituição experimentou ao longo do tempo. Será abordada também a Universidade Federal do Ceará (UFC), seus órgãos administrativos e de controle, dentre estes, destacadamente, sua Auditoria Interna.

As primeiras informações sobre o que pode ser considerado como ensino superior referem-se aos centros de estudos da Grécia, no século VI. De acordo com Sassonia (2004, p. 1), as primeiras universidades apareceram em Bolonha, Paris, Montpellier e Oxford, nos primeiros anos do século XIII. Derivadas de escolas preexistentes, para além da diversidade das instituições, elas tinham em comum ser organismos autônomos de natureza corporativa. Em 1214, foram outorgados os privilégios pontificais da Universidade de Oxford. Em Montpellier, onde prossegue o desenvolvimento contínuo das escolas de medicina desde os anos de 1130, a transformação em universidade foi conseguida em 1220, graças aos estatutos outorgados por um legado pontifical. Ademais, um legado pontifical outorgou à jovem *universitas magistrorum et scholarium Parisiensium* seus primeiros estatutos, confirmados solenemente pela bula pontifical *Parens Scientiarum* de 1231.

Note-se a influência e a importância da Igreja no surgimento de instituições de ensino superior, hoje seculares, que tiveram descobertas que mudaram o rumo da história mundial.

Entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX, ocorreu, segundo Charle e Verger (1996, ps.93-126), a expansão, a profissionalização e a diversificação do ensino superior, influenciando decisivamente a estratificação do conhecimento científico. Assim, pode-se afirmar que o conhecimento científico nasceu e cresceu em atendimento à demanda da formação dos quadros profissionais, instaurando, ainda, a especialização do trabalho e a divisão acentuada do conhecimento.

De acordo com Peter (2001 *apud* SOUZA; SILVA, 1997, p. 74), universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano.

Conforme Peter (2001 *apud* FERREIRA, 1982, p. 1220), universidade é uma “instituição educacional que abrange um conjunto de escolas superiores, destinadas à especialização profissional e científica, e tem por função principal assegurar a conservação e os progressos da ciência pelo ensino e pela pesquisa; centro de cultura superior em que se preparam as elites culturais, profissionais e políticas dos povos modernos”.

Não há o desenvolvimento de pessoal especializado sem a devida formação acadêmica. As universidades são a prova de que o investimento em educação é, no longo prazo, um dos melhores investimentos, cujo retorno, por meio do desenvolvimento de novas tecnologias, na forma de produtos e/ou serviços, é garantido.

3.1 Aspectos do ensino superior no Brasil

A universidade pública brasileira surgiu sem grandes debates e foi recebida sem maior interesse, de acordo com Almeida (2004, ps. 7-8). Apesar de surgir tardiamente, isso não impediu que, após 86 anos, o Brasil tenha formado um sólido sistema de ensino superior público.

De acordo com Campos (1989, p. 1),

Buscando a Interação com a Comunidade, a Universidade Pública, na sua contínua busca da excelência nas variadas dimensões da vida acadêmica, procura também estar conectada com os diversos segmentos e espaços do seu entorno sócio-econômico. Esse entorno é configurado por uma rede ampla, alimentada por fluxos de conhecimentos, envolvendo escolas públicas fundamentais e médias, empresas e empreendedores, órgãos governamentais, entidades comunitárias e do terceiro setor e institutos de pesquisa do país e do exterior. Assim, a universidade continua a estabelecer sua agenda, combinando o princípio da autonomia e a sensibilidade às demandas dos distintos atores sociais, valorizando a conexão com os vários segmentos de uma sociedade em rápida transição.

Por estar conectada com as pessoas e os acontecimentos ao seu redor, a universidade pública brasileira conseguiu louváveis vitórias no campo da pesquisa científica. Atualmente, há um grande número de pesquisadores no Brasil e espalhados pelo mundo, promovendo a pesquisa e o nome do Brasil.

De acordo com dados do MEC (2006), o Brasil possui 52 (cinquenta e duas) universidades federais espalhadas pelo seu território, das quais 08 (oito) se localizam na Região Norte, 14 (quatorze) na Nordeste, 18 (dezoito) na Sudeste, 07 (sete) na Sul e 05 (cinco) na Centro-Oeste. Também possui mais 52 (cinquenta e duas) instituições entre Centros Universitários, Faculdades, Institutos Superiores e Centros Federais de Educação Tecnológica.

O crescimento lento das universidades públicas tem como conseqüência o surgimento desmedido de faculdades privadas em busca de milhares de estudantes que não conseguem vaga na rede pública.

As instituições privadas de ensino superior somam 1.652 (mil, seiscentas e cinquenta e duas) unidades, entre faculdades, centros, institutos e universidades.

Conforme se observa na Tabela 3, as instituições privadas foram responsáveis, no ano de 2003, por quase 89% (oitenta e nove por cento) do total de instituições de ensino superior no Brasil.

TABELA 3 - Número e percentual de instituições de ensino, por categoria Administrativa, no Brasil - 2003

Instituições	Número	%
Federal	83	4,5
Estadual	65	3,5
Municipal	59	3,1
Privada	1.652	88,9
TOTAL	1.859	100,00

Fonte: Deaes/INEP/MEC.

Outro dado importante que se observa na Tabela 3 é que apenas 4,5 % (quatro e meio por cento) são formados por instituições federais, embora as instituições públicas federais sejam nacionalmente conhecidas pelo seu pessoal docente qualificado e pela produção intelectual.

3.2 A Universidade Federal do Ceará (UFC)

Instituição de excelência na formação de profissionais qualificados nas mais diversas áreas, a Universidade Federal do Ceará (UFC) é altamente demandada pelo governo ou pelas empresas privadas da região para desenvolver trabalhos nas mais diversas áreas, tendo colaborado com o desenvolvimento e a integração do Ceará e da Região Nordeste.

3.2.1 Breve histórico

A Universidade Federal do Ceará surgiu com o intuito de desenvolver o Estado do Ceará sem, contudo, perder a ênfase na cultura local.

A UFC é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação, que nasceu como resultado de um amplo movimento de opinião pública. Foi criada pela Lei N° 2.373, de dezembro de 1954, e instalada numa sessão no dia 25 de junho de 1955. Originalmente, foi constituída pela união da Escola de Agronomia, Faculdade de Direito, Faculdade de Medicina e Faculdade de Farmácia e Odontologia. A UFC está hoje atuando em todas as áreas do conhecimento representadas em seus *campi*, a qual reúne quatro centros (Ciências, Ciências Agrárias, Humanidades e Tecnologia) e cinco faculdades (Direito, Educação, Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Farmácia, Odontologia, Enfermagem e Medicina). A UFC é um “braço” do sistema do ensino superior do Ceará, e sua atuação tem por base todo o território cearense, de forma a atender às diferentes escalas de exigências da sociedade.

3.2.2 A UFC em números

A UFC já formou, até o ano de 2005, de acordo com dados da Pró-Reitoria de Planejamento, 57.228 (cinquenta e sete mil, duzentos e vinte e oito) profissionais de nível superior, e estavam matriculados, em 2005, 20.664 (vinte mil, seiscentos e sessenta e quatro) alunos de graduação, 4.400 (quatro mil e quatrocentos) de especialização, 2.193 (dois mil, cento e noventa e três) de mestrado e 747 (setecentos e quarenta e sete) de doutorado.

A instituição possuía, em 2005, no seu quadro funcional 1.692 (um mil, seiscentos e noventa e dois) professores e 3.462 (três mil, quatrocentos e sessenta e dois) servidores técnico-administrativos, distribuídos de acordo com os quadros 3.1 e 3.2.

TABELA 4 – Técnicos administrativos da UFC por escolaridade e nível

ESCOLARIDADE	NS	NI	NA	ASSESSOR	TOTAL
Alfabetizado sem cursos regulares	0	44	82	0	126
Ensino Fundamental incompleto	0	55	70	0	125
Ensino Fundamental	0	256	146	0	402
Ensino Médio	14	1287	118	0	1419
Ensino Superior	1014	335	30	11	1390
T O T A L	1028	1977	446	11	3.462

Fonte: Núcleo de Processamento de Dados (NPD) da UFC. março/2005.

NS = Nível Superior; NI = Nível Intermediário; NA = Nível de Apoio.

TABELA 5 – Docentes da UFC por cargo e titulação

CARGO	TITULAÇÃO	QUANTIDADE
Professor 3 Grau – CLT	Mestrado	1
Professor 3 Grau – CLT	Doutorado	1
Professor 3 Grau – Est	Não-registrada	50
Professor 3 Grau – Est	Esp. nível superior	73
Professor 3 Grau – Est	Mestrado	375
Professor 3 Grau – Est	Doutorado	703
Professor 3 Grau – Substituto – CLT	Não-registrada	388
Professor 3 Grau – Substituto – CLT	Esp. nível superior	1
Professor 3 Grau – Visitante – CLT	Não-registrada	33
Professor 3 Grau – Visitante – CLT	Doutorado	1
Professor de 1 e 2 Graus –Est.	Não-registrada	24
Professor de 1 e 2 Graus –Est.	Esp.nível superior	20
Professor de 1 e 2 Graus –Est.	Mestrado	21
Professor de 1 e 2 Graus –Est.	Doutorado	1
TOTAL :		1.692

Fonte: Núcleo de Processamento de Dados (NPD) da UFC. março/2005.

Como se observa na Tabela 4, dos 3.462 técnicos administrativos, 1.390 são de nível superior, ou seja, 38% dos funcionários que deveriam ter nível de escolaridade médio ou fundamental, são funcionários de escolaridade de nível superior, enquanto os funcionários de nível fundamental compreendem apenas 3% do total de técnicos.

Na Tabela 5, tem-se a distribuição dos docentes por meio do cargo e titularidade, tendo, no total, 1.692 professores ativos, dos quais 706 são docentes que detêm o título de doutor, 397 são professores com título de mestre e 589 são professores distribuídos entre substitutos e visitantes sem titularidade registrada e substitutos com especialização em nível superior.

Com um quadro de pessoal docente e técnico-administrativo de qualidade, distribuído em seus *campi*, a UFC, inicialmente criada com a denominação de Universidade do Ceará, tem, como sede tradicional, a mansão no bairro do Benfica, onde hoje funciona a Reitoria. Sua estrutura organizacional, que envolve as áreas técnica e acadêmica, será abordada a seguir.

3.3 Estrutura organizacional da UFC

A UFC, além das 9 (nove) unidades acadêmicas, dispõe de uma vasta estrutura administrativa, demonstrada a seguir.

3.3.1 Conselhos da Administração Superior

Os Conselhos de Administração Superior dividem-se em Conselho Universitário (CONSUNI) e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), órgãos deliberativos que traçam as diretrizes educacionais e administrativas da UFC.

3.3.1.1 Conselho Universitário (CONSUNI)

O Conselho Universitário (CONSUNI) é o órgão superior deliberativo e consultivo para traçar a política universitária e decidir em matéria de administração, inclusive gestão econômico-financeira.

3.3.1.2 Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE)

O Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) é o órgão superior que delibera sobre o ensino, a pesquisa e a extensão da UFC.

3.3.2 Estrutura orgânica da Reitoria

Formada pelos órgãos de assistência direta e assessoramento ao Reitor, os quais são de grande valia para a tomada de decisões em relação a assuntos de natureza jurídica, de pessoal docente e técnico-administrativo da UFC, e apóiam também o gestor máximo na comunicação com os discentes e a sociedade em geral.

3.3.2.1 Órgãos de assistência direta e imediata ao Reitor

São órgãos de assessoramento direto ao Reitor. São eles: o Gabinete, a Procuradoria Geral, a Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD), a Comissão Permanente de Pessoal Técnico-Administrativo (CPPTA).

3.4 A unidade de Auditoria Interna

A unidade de Auditoria Interna (AUDIN), dentre os órgãos da UFC, merece mais destaque, por se tratar do órgão de controle interno dos atos administrativos da universidade. A

AUDIN será utilizada nesta pesquisa como um órgão de controle dos recursos gerados nas Instituições de Apoio em parceria com a UFC, sendo a AUDIN a ligação entre a UFC e as Instituições de Apoio.

Por meio da Portaria Nº 1.258, de 04 de dezembro de 2000, baixada pelo Reitor em exercício da UFC, foi designada uma Comissão de Criação e Implantação da Unidade de Auditoria Interna desta universidade, tendo como integrantes os servidores Professor Marcus Vinícius Veras Machado (Presidente da Comissão), Professora Ruth Carvalho de Santana Pinho (membro) e o Procurador da UFC, Dr. José Edmar da Silva Ribeiro (membro), a qual tinha como finalidade a elaboração do projeto para a futura criação da unidade de Auditoria Interna.

A AUDIN da UFC é um órgão de assessoramento ao Reitor e está praticamente iniciando suas atividades. No ano de 2004, de acordo com Relatório de Gestão do ano de 2004 da Universidade Federal do Ceará, a Auditoria Interna “procurou aprimorar a qualidade de suas funções de assessorar, orientar, acompanhar e avaliar os atos de gestão administrativa, contábil, orçamentária, financeira e de controle, buscando formas mais eficientes para alcançar os resultados desejados”. O curioso é que, somente em outubro de 2004, a AUDIN foi estruturada com a disponibilização de 02 (dois) servidores, oriundos de concurso público, para compor a equipe desta Auditoria.

Segundo, ainda, o Relatório de Gestão, a Auditoria Interna da UFC desenvolveu, no ano de 2004, as atividades preliminares abaixo:

1. Conhecer a instituição; e
2. Diagnosticar o funcionamento da administração, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos da legalidade, economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

A equipe da AUDIN, designada pelo Magnífico Reitor da UFC, de acordo com o Relatório de Gestão 2004, “fortaleceu a parceria intersetorial, ambicionando uma mobilização sistemática de forças empreendidas por dirigentes, servidores e assessores”.

Uma das funções desenvolvidas pela AUDIN é a de controle interno, de forma a estabelecer prioridades e melhor atender às expectativas e demandas desta Instituição Federal. “O estabelecimento de metas anuais de desempenho desafiadoras, alinhadas a estratégias institucionais, irá contribuir para o aperfeiçoamento da gestão de recursos e desenvolvimento progressivo inerentes à UFC”.

A equipe da AUDIN desenvolveu as atividades, abaixo relacionadas, no exercício de 2004, de acordo com o Relatório de Gestão 2004, da UFC:

- Recomposição de preços pelo desequilíbrio econômico-financeiro diante da instabilidade econômica dos contratos para fornecimento parcelado de material de consumo do Hospital Universitário;
- As prestações de contas dos convênios em vigência com ANVISA e a Fundação Nacional de Saúde (FNS); e
- Os cálculos de ressarcimento ao erário público dos valores percebidos indevidamente por servidores da universidade.

Ainda foi desenvolvido o Plano Anual das Atividades de Auditoria Interna (PAAAI) da UFC para 2005, de acordo com Quadro 1. O referido quadro descreve as atividades desenvolvidas pela AUDIN no respectivo ano e a unidade da UFC em que a atividade foi desenvolvida.

QUADRO 1: Plano anual de atividades de Auditoria Interna da UFC (PAAAI)

Nº	Descrição Sumária	Área	Objetivos	Tipo	Local	Período de Execução		Escopo	Forma	Matriz de Risco
						Dias	H/h			
1	Análise documental e verificação dos procedimentos patrimoniais	Bens, móveis e imóveis	Levantamento de possíveis divergências entre os RMB(s) emitidos pelos setores de patrimônio e a escrituração contábil. Auditagem nos registros sob a ótica dos aspectos do controle interno, legalidade e economicidade.	Operacional	Ad. Central HUWC	30	240	Trabalhos serão realizados por amostragem, adotando critérios relevantes e tendo por base os relatórios de acompanhamento de gestão da CGU/CE e TCU.	Direta	Grau Maior
2	Análise de processos licitatórios de acordo com a Lei 8666/93	Setor de Licitação	Verificação do cumprimento da legislação em vigor, na área de licitações. Auditagem nos registros sob a ótica dos aspectos do controle interno, legalidade e economicidade.	Operacional	Ad. Central HUWC	48	384	Trabalhos serão realizados por amostragem, adotando critérios relevantes e tendo por base os relatórios de acompanhamento de gestão da CGU/CE e TCU.	Direta	Grau Maior
3	Análise dos procedimentos de pessoal	Setor Pessoal	Verificação do cumprimento da legislação em vigor, na área pessoal. Avaliação dos aspectos de legalidade e legitimidade no gerenciamento dos recursos humanos.	Operacional	Ad. Central	40	320	Trabalhos serão realizados por amostragem, adotando critérios relevantes e tendo por base os relatórios de acompanhamento de gestão da CGU/CE e TCU.	Direta	Grau Médio

QUADRO 1: Plano anual de atividades de Auditoria Interna da UFC (PAAAI)

Nº	Descrição Sumária	Área	Objetivos	Tipo	Local	Período de Execução		Escopo	Forma	Matriz de Risco
						Dias	H/h			
4	Análise dos contratos administrativos	Setor de Contrato	Verificação do cumprimento da legislação em vigor, na área de contratos administrativos. Auditagem nos registros sob a ótica dos aspectos do controle interno, legalidade e economicidade.	Operacional	Ad. Central HUWC	30	240	Trabalhos serão realizados por amostragem, adotando critérios relevantes e tendo por base os relatórios de acompanhamento de gestão da CGU/CE e TCU.	Direta	Grau Médio
5	Análise documental dos convênios	Setor de Controle de Convênio	Verificação do cumprimento da legislação em vigor, na área de convênios. Auditagem nos registros sob a ótica dos aspectos do controle interno, legalidade e economicidade.	Operacional	Ad. Central HUWC	30	240	Trabalhos serão realizados por amostragem, adotando critérios relevantes e tendo por base os relatórios de acompanhamento de gestão da CGU/CE e TCU.	Direta	Grau Médio
6	Análise e acompanhamento da execução orçamentária e a financeira	Setor de Planejamento e Financeiro	Verificação e acompanhamento, via sistema, da execução orçamentária e da financeira, visando dar subsídios aos Conselhos Superiores e ao Magnífico Reitor.	Contábil	Ad. Central	20	160	Trabalhos serão realizados por amostragem, adotando critérios relevantes e tendo por base os relatórios de acompanhamento de gestão da CGU/CE e TCU.	Direta	Grau Médio

QUADRO 1: Plano anual de atividades de Auditoria Interna da UFC (PAAAI)

Nº	Descrição Sumária	Área	Objetivos	Tipo	Local	Período de Execução		Escopo	Forma	Matriz de Risco
						Dias	H/h			
7	Acompanhamento e cumprimento das recomendações das auditorias externas de acompanhamento de gestão	Gestão	Assessoramento às equipes das auditorias externas e acompanhamento no cumprimento das recomendações apontadas.	Gestão	Nas unidades gestoras	27	216	Trabalhos serão realizados por amostragem, adotando critérios relevantes e tendo por base os relatórios de acompanhamento de gestão da CGU/CE e TCU.	Direta	Grau Médio
8	Análise documental e verificação física dos itens de estoque	Almoxarifado	Levantamento de possíveis divergências entre os RMA (s) emitidos pelos almoxarifados e a escrituração contábil. Auditagem nos registros sob a ótica dos aspectos do controle interno, legalidade e economicidade.	Operacional	Ad. Central HUWC	10	80	Trabalhos serão realizados por amostragem, adotando critérios relevantes e tendo por base os relatórios de acompanhamento de gestão da CGU/CE e TCU.	Direta	Grau Menor
9	Verificação da frota de veículos	Setor de Transportes	Verificação do cumprimento das normas contidas no Código Nacional de Trânsito.	Operacional	Ad. Central HUWC	10	80	Trabalhos serão realizados por amostragem, adotando critérios relevantes e tendo por base os relatórios de acompanhamento de gestão da CGU/CE e TCU.	Direta	Grau Menor

QUADRO 1: Plano anual de atividades de Auditoria Interna da UFC (PAAAI)

Nº	Descrição Sumária	Área	Objetivos	Tipo	Local	Período de Execução		Escopo	Forma	Matriz de Risco
						Dias	H/h			
10	Treinamento de servidores	Gestão	Treinamento com intuito de atualização como ferramenta de trabalho. Sempre na pendência da disponibilidade de recursos da Universidade.	Gestão		14	112	Treinamento na área de licitações, convênios, contratos, patrimônio, recursos humanos e financeiros.		Grau Menor
11	Participação em eventos	Gestão	Participação no Fórum Nacional dos Auditores Internos das instituições federais vinculadas ao MEC ou em outros eventos correlatos.	Gestão		14	112	Intercâmbio com outras instituições de ensino. Busca de soluções comuns entre ao IFES.		Grau Menor

Fonte: Coordenação de auditoria interna da UFC/2005.

Legenda:

RMA – Relatório Mensal do Almoxarifado.

RMB – Relatório Mensal de Bens.

CGU/CE – Controladoria Geral da União no Estado do Ceará.

TCU – Tribunal de Contas da União.

O Plano de Auditoria citado, que, de acordo com a NBCT 11 – IT – 07, tem a função de controle para a execução do trabalho, deve abranger todas as áreas da entidade auditada a serem examinadas.

Na visão de Attie (1986, p. 52), o plano de auditoria tem por finalidade orientar o trabalho a ser executado, auxiliando na comunicação dos objetivos ao pessoal envolvido no trabalho, de forma a uniformizar a execução das atividades, realizando-as de forma eficiente, impedindo que ocorram desvios inconseqüentes.

Para a elaboração de um plano de auditoria eficiente, devem ser considerados alguns pontos que evitem o não-comprometimento dos objetivos, conseqüentemente, favorecendo a execução do programa de auditoria:

- Definição do tipo de auditoria;
- Estudo das responsabilidades conferidas à administração e com as áreas relacionadas ao objetivo da auditoria;
- Definição do cronograma a ser utilizado;
- Estabelecimento de recursos financeiros, humanos e materiais para execução da auditoria; e
- Atendimento às normas e aos procedimentos de auditoria.

Constata-se que o PAAAI da UFC não possui atividade prevista de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio. A Auditoria Interna da UFC deveria, como atividade contínua, fiscalizar as Instituições de Apoio no âmbito da UFC, no que diz respeito à norma do CONSUNI, que veio disciplinar a forma de atuação das Instituições de Apoio na universidade. Afinal, a Auditoria Interna tem, de acordo com a Gerência de Auditoria Interna do Ministério da Saúde, a missão de “fornecer aos gestores, de todos os níveis, informações que os auxiliem a controlar processos, objetivando a busca de suas metas e o resguardo dos interesses da Organização”.

De acordo com o Relatório de Gestão da UFC (2004), no capítulo 7 (sete), que discorre sobre o tema Apoio Institucional, apenas duas Instituições de Apoio são listadas: o Centro de Treinamento e Desenvolvimento (CETREDE) e a Fundação Cearense de Estudos e Pesquisas (FCPC). Todas as atividades desenvolvidas por essas duas instituições (cursos de pós-graduação ou projetos de pesquisa e seus financiadores), no ano de 2004, estão listadas no

referido relatório. As duas Instituições de Apoio mencionadas estão ligadas diretamente à Reitoria.

As demais instituições (ACEP, ASTEF, ACEG, Fundação Paulo Bonavides e CEPDCO), que também contribuíram financeiramente no ano de 2004, no apoio das atividades acadêmicas do Centro ou Faculdade ao qual estão ligadas, de acordo com os percentuais estabelecidos na Resolução N° 06/CONSUNI, de 12 de Julho de 2001, não foram mencionadas no Relatório de Gestão de 2004.

Sabe-se que, na maioria das instituições, há pensamentos e idéias diferentes, e isso deveria servir para alavancar seu crescimento.

Nota-se também que não há qualquer menção no Relatório de Gestão de 2004 dos recursos financeiros retidos e repassados à UFC por todas as Instituições de Apoio, por meio da Conta Única do Tesouro Nacional. A transparência dos recursos dos projetos em parceria com a UFC não ocorre de maneira satisfatória.

Como se observa, não há controle dos recursos financeiros efetivamente depositados na Conta Única do Tesouro Nacional, tampouco dos recursos que retornaram aos seus Departamentos, Centro ou Diretoria de origem, conforme divulgava a Resolução N° 06/CONSUNI, de 12 de Julho de 2001.

É certo que a AUDIN será imprescindível para manter um controle adequado das Instituições de Apoio existentes na universidade. É um dos órgãos que será diretamente envolvido no modelo de controle a ser desenvolvido adiante. Esse órgão será o responsável, conforme o modelo, conjuntamente com a Procuradoria Geral da UFC, por um efetivo controle e transparência dos recursos financeiros das Instituições de Apoio no âmbito da UFC.

3.5 Unidades acadêmicas da UFC

As unidades acadêmicas têm como finalidade as atividades de ensino, pesquisa e extensão. A UFC divide essa estrutura em 04 (quatro) Centros e 05 (cinco) Faculdades, a saber:

- Centro de Ciências;
- Centro de Ciências Agrárias;
- Centro de Tecnologia;

- Centro de Humanidades;
- Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem;
- Faculdade de Medicina;
- Faculdade de Direito;
- Faculdade de Educação; e
- Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado.

A UFC funciona como uma organização em que todos os seus departamentos devem caminhar juntos no cumprimento de datas e metas, de acordo com o calendário acadêmico aprovado pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE).

3.6 Orçamento da UFC

O orçamento da UFC é constituído, como nas outras universidades federais, das fontes de recursos do Tesouro, os próprios e os de convênios.

Os recursos do Tesouro, na sua quase totalidade, são disponibilizados para o pagamento de pessoal e encargos sociais. Os recursos próprios, na UFC, são utilizados para pagamento de contribuições, auxílio financeiro a estudantes, material de consumo e pagamento de serviços de pessoas físicas e jurídicas, conforme análise do orçamento sintético do ano de 2004.

O orçamento da UFC, por exemplo, no ano 2004, está demonstrado na Tabela 6, cujos dados serão analisados a seguir.

TABELA 6 – Receitas arrecadadas da UFC e fonte de arrecadação – 2004

FONTES	VALOR (R\$)	%
Tesouro Nacional	382.381.699,00	98,49
Recursos próprios	5.872.725,00	1,51
TOTAL	388.254.424,00	100,00

Fonte: Pró-Reitoria de Planejamento/UFC.

Percebe-se que, no ano de 2004, o volume de recursos repassados pelo Tesouro Nacional ultrapassa 98% dos recursos recebidos pela UFC. Observa-se, também, que os recursos próprios totalizam menos de 2%. Isso significa que a universidade consegue arrecadar um pequeno percentual em comparação com sua receita total. As Tabelas 7 e 8 mostram de que forma as despesas da UFC são distribuídas, tendo como base os anos de 2004 e 2005, respectivamente.

TABELA 7 – Despesas executadas da UFC – 2004

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R\$)	%
Pessoal e encargos sociais	353.943.691,00	91,16
Outras despesas correntes	32.530.733,00	8,37
Investimentos	1.780.000,00	0,47
TOTAL	388.254.424,00	100,00

Fonte: Pró-Reitoria de Planejamento/UFC.

TABELA 8 – Despesas executadas da UFC – 2005

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R\$)	%
Pessoal e encargos sociais	415.059.005,00	90,58
Outras despesas correntes	41.107.164,00	8,97
Investimentos	2.070.000,00	0,45
TOTAL	458.236.169,00	100,00

Fonte: Pró-Reitoria de Planejamento/UFC.

A maior parte do volume de recursos da UFC, mais de 90% (noventa por cento), conforme observado nas tabelas acima, é utilizada para pessoal e encargos sociais, sendo inseridos o pessoal ativo e o inativo. Para as despesas correntes e os investimentos, são destinados apenas mais de 9% (nove por cento), insuficientes para as necessidades da universidade.

Como os recursos repassados pelo Governo Federal são insuficientes, há a opção de se aumentar a arrecadação por meio dos recursos próprios.

Os recursos arrecadados e repassados pelas Instituições de Apoio e devidamente depositados na Conta Única do Tesouro Nacional poderiam contribuir para o aumento dos recursos próprios, de onde poderiam ser disponibilizados mais recursos para as despesas correntes e investimentos, sendo aí inseridas as despesas com material de consumo e compra de material permanente, por exemplo.

As despesas com investimento, na ordem de menos de 1% (um por cento) das despesas totais, também não atendem à demanda dos investimentos necessários para a UFC. Os recursos da UFC são administrados de maneira centralizada, ficando as Pró-Reitorias de Planejamento e Administração como órgãos ordenadores das despesas da instituição.

3.7 Produtos ofertados à sociedade

A UFC oferece à sociedade atividades de ensino, pesquisa e extensão, distribuídas em todos os níveis. Algumas dessas atividades são ofertadas gratuitamente, de acordo com a Constituição Federal Brasileira, mas outras são pagas, pois não há orçamento previsto para a execução de todas as atividades em andamento.

De acordo com o Estatuto da UFC (2006, p. 20), os cursos de extensão visarão a difundir e atualizar conhecimentos e técnicas de trabalho para elevar a eficiência e os padrões culturais da comunidade. Os cursos de extensão são ofertados à comunidade em geral, tendo como exemplo os cursos de línguas estrangeiras e os cursos de curta duração. A maioria desses cursos é paga em uma única parcela ou mensalmente.

O Estatuto da UFC (2006, p. 19) afirma que os cursos de graduação terão por finalidade habilitar à obtenção de graus acadêmicos ou profissionais e que estarão abertos a candidatos que hajam concluído o ensino médio ou equivalente e que tenham sido classificados em processo seletivo nos limites das vagas prefixadas. Os cursos de graduação, que atualmente possuem maior quantitativo de alunos, são ofertados gratuitamente e custeados por meio dos recursos repassados pelo Governo Federal para o pagamento de pessoal, material e de todos os outros produtos e serviços necessários à sua execução.

A UFC também oferece cursos de pós-graduação, que, segundo Estatuto da UFC (2006, ps. 19-20), abrange cursos de aperfeiçoamento e de especialização (*lato sensu*) e os programas de mestrado (acadêmico e profissional) e doutorado (*stricto sensu*).

Os cursos de aperfeiçoamento e especialização, destinados a graduados em cursos superiores, são pagos pelos alunos em parcelas mensais, geralmente de 15 a 20 meses, enquanto durar o período de execução das disciplinas, excluído o período de orientação de monografia do curso. O valor pago destina-se ao pagamento de pessoal (coordenação, professores, apoio administrativo, entre outros), à compra de material de consumo e material permanente e ao pagamento dos serviços de manutenção da sala de aula e dos equipamentos necessários à execução do curso.

O mestrado acadêmico é ofertado gratuitamente pela universidade. Já o mestrado profissional, a exemplo dos cursos de especialização e de aperfeiçoamento, é pago por uma empresa, por meio de contrato firmado entre a UFC e a referida empresa, voltado à formação de profissionais para o mercado de trabalho.

Os doutorados são ofertados gratuitamente pela UFC. Há também as pesquisas que podem ser solicitadas por órgãos de fomento à pesquisa, o CNPq, por exemplo, ou por empresas públicas e privadas.

3.8 Fluxograma de tramitação dos projetos no âmbito da UFC

Os recursos arrecadados, por meio do pagamento feito por alunos ou por empresas para a execução dos cursos de extensão, especialização, mestrado profissional e pesquisas, são administrados pelas Instituições de Apoio no âmbito da UFC.

Para isso, os projetos devem ser previamente aprovados no âmbito da UFC em diversas instâncias.

Demonstra-se, a seguir, atualmente qual o caminho percorrido pelos projetos de pesquisa ou de cursos de pós-graduação aprovados. Neste estudo define-se por “projetos” todos os cursos de pós-graduação, extensão e pesquisas que foram aprovados pela UFC.

Para se delinear uma nova forma de controle para os projetos da UFC, é necessário conhecer de que forma as ações de controle são realizadas atualmente.

Inicialmente, tem-se, na Figura 3, o caminho percorrido para a aprovação de um Projeto de Pesquisa.

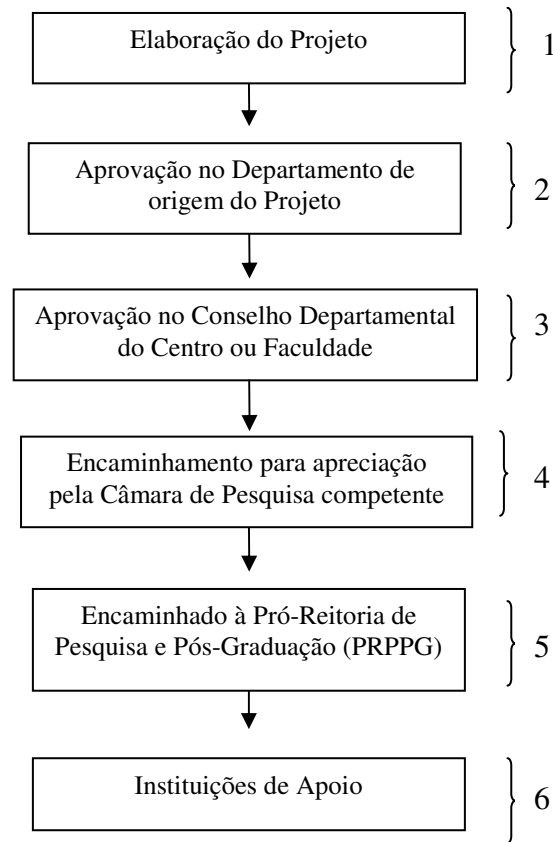


FIGURA 3 - Fluxograma do caminho percorrido por um Projeto de Pesquisa na UFC.
Fonte: Elaborado pelo autor.

1) Elaboração do projeto por um professor da UFC, no qual conter os objetivos, os resultados esperados e os servidores envolvidos, além de outras informações inerentes ao projeto. O orçamento e a indicação da Instituição de Apoio, a qual fará a administração financeira, são também partes integrantes.

2) Aprovação no departamento de origem do projeto, em reunião, da qual todos os professores daquele departamento são convidados a participar. A seguir, o projeto é encaminhado ao Conselho Departamental.

3) Aprovação no Conselho Departamental do Centro ou Faculdade de origem do projeto, do qual participam todos os representantes dos departamentos e coordenações daquele Centro ou Faculdade. Após aprovado, é encaminhado para a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG).

4) Na PRPPG, o projeto será apreciado pela Câmara de Pesquisa competente, criada especialmente para dar mais agilidade ao processo de análise à aprovação final do projeto.

5) Após aprovação pela Câmara de Pesquisa, o projeto será entregue à PRPPG, que deverá proceder aos trâmites administrativos necessários ao cadastro da pesquisa e acompanhamento dos resultados obtidos.

6) À instituição de apoio contemplada no projeto, cabe assinar convênio em parceria com a UFC para a realização do referido projeto. A cada projeto iniciado, deverá ser aberta conta bancária específica para movimentação dos recursos financeiros. A partir do ingresso dos recursos arrecadados, deverá a Instituição de Apoio depositar o percentual devido e prestar contas à UFC ao final do projeto.

O fluxograma acima descreve, de forma simplificada, o atual processo de aprovação de um projeto de pesquisa. Observa-se que não há um modelo formal de controle, não existe a preocupação de se controlar a aplicação dos recursos arrecadados.

O fluxo da aprovação deixa a desejar quanto ao controle dos recursos arrecadados pela Instituição de Apoio. Após a arrecadação dos recursos por tais instituições, não se controla se os gastos estão de acordo com o orçamento previsto, nas rubricas permitidas. O depósito, que deverá ser efetuado pela Instituição de Apoio na Conta Única do Tesouro Nacional, fica a cargo da instituição depositar ou não o percentual da UFC e realizar a prestação de contas dos recursos utilizados.

Outro ponto importante a ser ressaltado é que os resultados obtidos com a pesquisa e os cursos de extensão e pós-graduação também não são devidamente catalogados. Assim, quando a UFC apresenta em relatórios os resultados acadêmicos sobre os diversos projetos de pesquisas e os cursos de extensão e/ou pós-graduação oferecidos, esses dados estão subestimados, pois não há o controle de todos que estão ocorrendo.

A Figura 4 descreve o caminho percorrido para a aprovação de um projeto de pós-graduação e de extensão no âmbito da UFC. Nesse fluxograma, também não há a preocupação com a utilização dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio. Após a aprovação do projeto, a universidade não tem cobrado efetivamente o controle desses recursos.

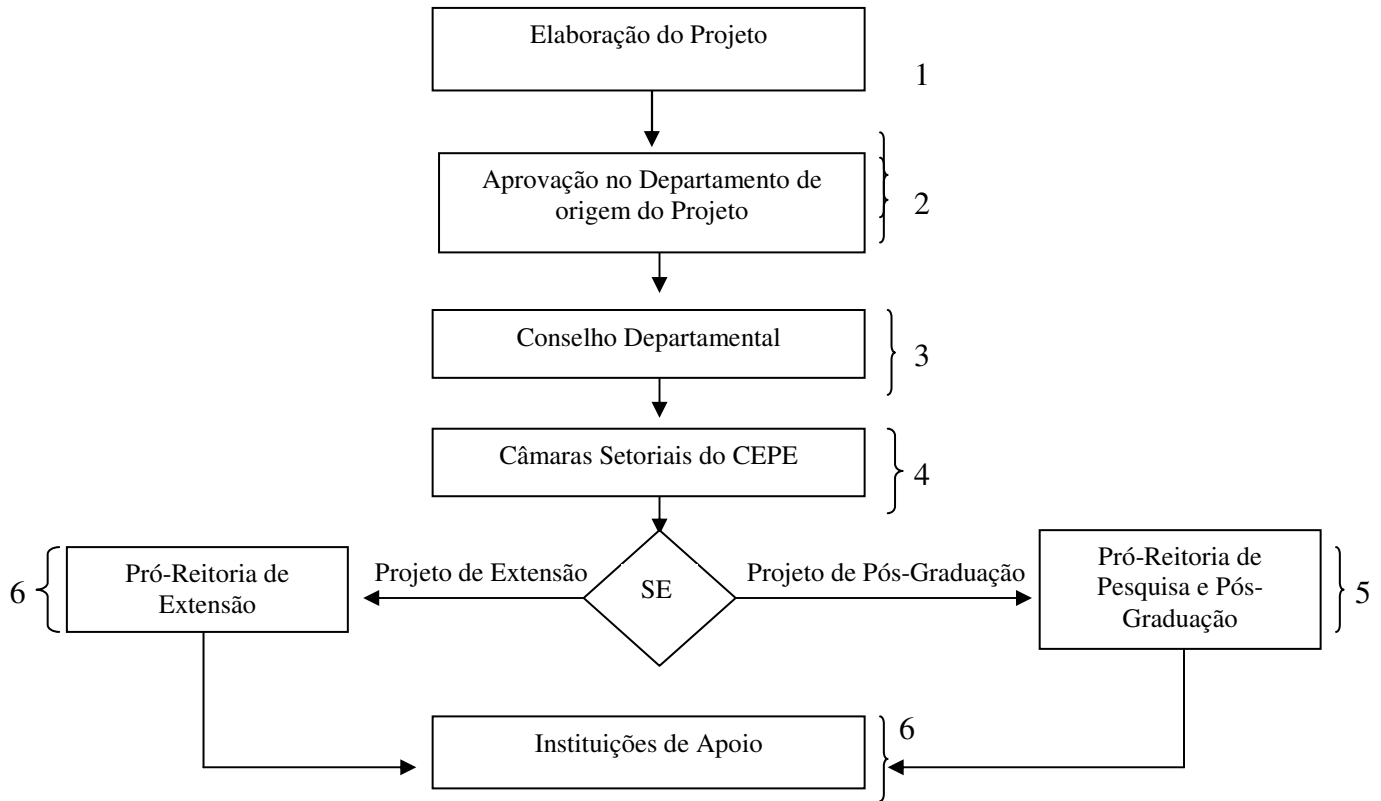


FIGURA 4 - Fluxograma do caminho percorrido por um Projeto de Curso de Extensão ou Pós-Graduação na UFC.

Fonte: Elaborado pelo autor.

1) Elaboração do projeto por um Professor da UFC. O projeto de curso de pós-graduação ou de extensão deve ser redigido em formulário próprio e conter informações, tais como: carga horária do curso, metodologia, objetivos geral e específicos, professores que farão parte do programa e currículos dos docentes, as disciplinas, carga horária das disciplinas, créditos correspondentes, ementa e bibliografia. O orçamento e a indicação da Instituição de Apoio também são partes integrantes de todos os projetos.

2) O projeto será submetido, em seguida, à aprovação no departamento de origem do curso, em reunião departamental.

3) Aprovação dos projetos de pós-graduação ou de extensão, em reunião do Conselho Departamental, o qual funciona na Diretoria do Centro ou Faculdade de origem do projeto, e encaminhamento ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE).

4) Análise nas Câmaras Setoriais do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), criadas para dar mais agilidade ao processo. O projeto deverá ser apresentado por um dos membros do Conselho, e deverá ser aprovado para que se elabore a Ata de Aprovação do referido curso e encaminhe-o para a Pró-Reitoria à qual o projeto está ligado.

5) No caso de projeto de pós-graduação, será encaminhado à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), que deverá proceder aos trâmites administrativos e acadêmicos necessários, desde a matrícula dos alunos selecionados no referido curso até à emissão dos certificados de conclusão.

6) No caso de projeto de extensão, será encaminhado à Pró-Reitoria de Extensão (PROEX), que deverá proceder aos trâmites administrativos e acadêmicos necessários, desde a inscrição dos alunos no referido curso até à emissão dos certificados de participação.

7) À Instituição de Apoio contemplada no projeto, cabe assinar convênio em parceria com a UFC para a realização do referido projeto. A cada projeto iniciado, deverá ser aberta conta bancária específica para movimentação dos recursos financeiros. A partir do ingresso dos recursos arrecadados (inscrições, matrículas e parcelas do financiamento), cabe à Instituição de Apoio repassar à UFC o percentual devido, por meio de depósito identificado na Conta Única do Tesouro Nacional, e prestar contas ao final da execução do projeto.

Além disso, tanto no projeto de pesquisa, como no de pós-graduação ou de extensão, a Instituição de Apoio deve informar à Pró-Reitoria de Administração se houve a compra de equipamentos (material permanente) e realizar a doação dos referidos equipamentos à UFC ao Setor de Patrimônio, para que estes integrem o patrimônio da universidade. Vale ressaltar que os equipamentos adquiridos durante a realização do projeto e doados à UFC não fazem parte dos 10% (dez por cento) aos quais a UFC tem direito.

Apesar da tramitação acima, observa-se que o atual controle dos recursos arrecadados pelos projetos da UFC em parceria com as Instituições de Apoio deixa a desejar. Sabe-se que não há a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros arrecadados pelas Instituições de Apoio, que deveriam ser executados de acordo com orçamento aprovado na UFC. Caso a Instituição de Apoio não realize a prestação de contas, conforme determina a Resolução N° 06/2001 do CONSUNI, atualmente não há nenhum prejuízo ou penalidade.

3.9 A Coordenação do Projeto de Curso ou da Pesquisa

Cabe à coordenação o acompanhamento do projeto desde o seu início, do cadastramento no protocolo da UFC, até à entrega das notas finais e aprovação da

monografia/dissertação dos alunos na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação para a confecção dos referidos certificados.

A coordenação do projeto de pesquisa também é responsável pela captação do financiador, pela realização do serviço até à entrega do relatório final ao seu financiador.

Cabe também à coordenação de curso ou da pesquisa indicar a Instituição de Apoio que fará a administração financeira do projeto, informação que faz parte do projeto desde sua primeira apreciação no departamento de origem.

À Instituição de Apoio indicada pela coordenação do projeto, cabe a responsabilidade de recolher todas as receitas provenientes dos alunos (inscrição, matrícula e/ou mensalidades e outros repasses), o pagamento do pessoal e da compra de materiais de consumo ou permanentes e a retenção dos impostos devidos durante o período de vida útil, por exemplo, de um projeto de um curso de especialização, que geralmente é de 02 (dois) anos. Se o projeto for de pesquisa, a Instituição de Apoio acompanha todos os repasses financeiros efetuados e elabora prestações de contas, parciais e/ou final, que serão entregues juntamente com o relatório final da pesquisa.

Todas as despesas efetuadas com os recursos do projeto devem ser autorizadas, por meio de ofício, pelo(a) coordenador(a). A compra de equipamentos, o pagamento de pessoal, o pagamento de material de consumo, toda e qualquer despesa deve ser autorizada e/ou acompanhada pelo(a) coordenador(a).

Ressalte-se que as Instituições de Apoio não são obrigadas a realizar licitação para a compra de qualquer material de consumo ou permanente. Algumas realizam a coleta de preços, em no mínimo 3 (três) estabelecimentos, e a efetuação da compra, que deverá ser aprovada pelo(a) coordenador(a) por meio de ofício, conforme mencionado anteriormente.

4. INSTITUIÇÕES DE APOIO

O fenômeno das Instituições de Apoio surgiu, de acordo com Kerr (2004, p. 7), a partir dos anos 80 como forma de contornar a falta de autonomia legal das universidades públicas brasileiras. As Instituições de Apoio estão classificadas, dentro dos setores da economia, no Terceiro Setor, que é composto das organizações sem fins lucrativos. Esse setor é formado, segundo Pantaleão (2003, p. 19),

Por aquela parte da sociedade organizada que, ciente da incapacidade do Estado em resolver os problemas que afligem a coletividade, dedica-se aos interesses coletivos, em maior ou menor grau, porém com a característica principal de não ter fins lucrativos.

Neste capítulo serão abordados quais os tipos de Instituições de Apoio com que a UFC estabelece contato, suas finalidades e objetivos. Ademais, sua legalidade jurídica e seu relacionamento com a UFC serão abordados.

4.1 Conceito e classificação

O tema Instituições de Apoio às universidades federais é muito complexo e causa muita polêmica. Em relação à questão se tais instituições são prescindíveis ou imprescindíveis à existência futura das universidades, ainda não há um consenso. Atualmente, essas instituições são de grande ajuda com o intuito de promover o ensino, a pesquisa e a extensão das universidades federais, além do apoio financeiro.

Segundo Medauar (2001, p. 110), são assim definidas:

Denominam-se, de modo mais completo, instituições de apoio a instituições oficiais de ensino superior. Destinam-se, em geral, a colaborar com tais instituições no ensino e pesquisa. Conforme indica Sérgio de Andréa Ferreira (Comentários à Constituição, v. 3, 1991, p. 56) as instituições de apoio vêm se formando de dois modos: por pessoas físicas (professores, pesquisadores universitários, ex-alunos) ou pelas próprias instituições de ensino superior (isoladamente ou em conjunto com pessoas físicas). São entes dotados de personalidade jurídica, regidas pelo Código Civil e Código de Processo Civil.

Um dos pontos cruciais na criação de uma Instituição de Apoio é o de colocar à disposição do mercado o conhecimento criado e estagnado dentro dos muros acadêmicos. Em muitos casos, há uma demanda no mercado por esse conhecimento. Com isso, a universidade poderia ter uma maior liberdade e um direcionamento nos seus gastos, não estando mais presa a um orçamento anual proveniente do Ministério da Educação, como no ano de 2001 em que aproximadamente 90% (noventa por cento) estavam comprometidos com o pagamento de pessoal, de acordo com o Boletim de Dados Físicos e Orçamentários/MEC – 1994/2001.

O suporte dado por parte das Instituições de Apoio às atividades acadêmicas em alguns centros/faculdades é imprescindível. Há a manutenção de equipamentos e a compra de material de consumo. Até mesmo a reforma e a compra de material permanente são solucionadas por intermédio das instituições.

De acordo com Pupatto (2003, p. 1), “presa às contradições que lhes são inerentes, a universidade tem respondido de modo pouco convincente aos desafios que a ela se apresentam: a massificação, com a ampliação da população estudantil, a criação de novos cursos associados a um novo entendimento conceitual, como ensino, pesquisa e extensão, não resultaram na perda do seu caráter elitista”.

As instituições sem fins lucrativos desempenham importante papel na sociedade brasileira e atuam onde o Estado não pode ou não tem prioridade.

São instituições que tentam ocupar a lacuna deixada pelo Governo em setores onde atua de maneira precária ou inexistente. Os direitos à saúde, educação, moradia, dentre tantos outros, estão garantidos na Constituição de 1998, mas não são executados de maneira satisfatória.

Estudos mais recentes têm demonstrado a importância da organização espontânea e autônoma da sociedade civil em grupos, movimentos e organizações sem fins lucrativos para a efetivação da democracia, promoção do desenvolvimento e da cidadania. Segundo Putnam (2002, ps.103-104),

Diz-se que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos ‘internos’ sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos ‘externos’ sobre a sociedade.

No âmbito interno, as associações inculcam em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. [...] Isso é corroborado por dados extraídos de pesquisas sobre *cultura cívica* realizadas com cidadãos de cinco países, incluindo a Itália, mostrando que os membros das associações têm mais consciência política, confiança social, participação política e competência cívica subjetiva. A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade

comum para com os empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes se tornam mais moderadas em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões. Tais efeitos, é bom que se diga, não pressupõem que o objetivo manifesto da associação seja político. Fazer parte de uma sociedade orfeônica ou de um clube de ornitófilos pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração.

No âmbito externo, a ‘articulação de interesses’ e a ‘agregação de interesses’, como chamam os cientistas políticos deste século, são intensificadas por uma densa rede de associações secundárias. [...]. De acordo com essa tese, uma densa rede de associações secundárias ao mesmo tempo incorpora e promove a colaboração social.

Desta forma, entram em campo as instituições sem fins lucrativos como parte da solução dos problemas sociais brasileiros.

Segundo estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), foram identificadas 276 mil instituições privadas e sem fins lucrativos, que empregam 1,5 milhão de pessoas, pagando salários e outras remunerações, no valor de R\$ 17,5 bilhões.

Esse estudo foi realizado em parceria com o Ministério da Fazenda e Ministério do Trabalho e Emprego, cujos cadastros abrangem tanto entidades empresariais como órgãos da administração pública e instituições privadas sem fins lucrativos. A partir de critérios selecionados, foram consideradas:

- Organizações Sociais (OS);
- Organizações Sociais Civis de Interesse Público (OSCIPs);
- Fundações mantidas com recursos privados;
- Filiais, no Brasil, de fundação ou associação estrangeira; e
- Outras formas de associação.

Diversos dados foram extraídos do referido estudo, tais como:

- A Região Sudeste concentra 44% das fundações e associações, sendo que o Estado de São Paulo tem 21% das entidades e Minas Gerais, 13%, o que representa um terço das organizações existentes no Brasil.
- A grande maioria (62%) das associações sem fins lucrativos foi criada a partir dos anos 90. As entidades sediadas no Norte e Nordeste são bem mais jovens que as do Sul e Sudeste. A cada década, acelera-se o ritmo de crescimento, que foi de 88% de 1970 para 1980; de 124% de 1980 para 1990; e apenas de 157% de 1996 para 2002.

**TABELA 9 - Entidades privadas sem fins lucrativos,
em números absolutos e variação percentual no Brasil - 1996/2002**

Entidades privadas sem fins lucrativos	Absoluto		Variação percentual (%)
	1996	2002	
Total	211.787	500.155	136,2
Fundações privadas e associações sem fins lucrativos	107.332	275.895	157,0
Outras entidades privadas sem fins lucrativos	104.455	224.260	114,7

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 1996/2002.

Na Tabela 9, pode-se acompanhar o crescimento das fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil, no período de 1996 a 2002. Nota-se que tal crescimento foi superior às outras entidades, o que revela o tamanho do setor e o seu grande potencial de crescimento.

As organizações que prestam serviços em saúde e educação estão entre as mais antigas, segundo o referido estudo do IBGE, particularmente hospitais e escolas de segundo grau, tendo 70% delas sido criadas antes da década de 90 e estando dois terços delas concentrados na Região Sudeste. As duas áreas empregam mais da metade (52%) do total de pessoas ocupadas em entidades sem fins lucrativos.

4.2 Classificação das pessoas jurídicas

As pessoas jurídicas são classificadas, de acordo com o Código Civil, em dois grupos: as de direito público, interno ou externo, e as de direito privado.

As pessoas jurídicas de direito público interno são, de acordo com o Código Civil, Artigo 41:

- a União;
- os Estados;
- o Distrito Federal e os territórios;
- os municípios;
- as autarquias; e
- as demais entidades de caráter público criadas por lei.

De certa forma, são entidades estatais ou incorporadas ao Estado, exercendo atividades de interesse imediato da coletividade. O Artigo 42 do Código Civil diz que “são pessoas jurídicas de direito público externo os Estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público”.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista pertencem à Administração Pública indireta e são dotadas de personalidade jurídica de direito privado. As pessoas jurídicas de direito privado estão listadas abaixo, segundo o Código Civil, Artigo 44 :

- I - as associações;
- II - as sociedades;
- III - as fundações;
- IV - as organizações religiosas; e
- V - os partidos políticos.

O Código Civil ainda cita que tem início a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com o respectivo registro, no caso de associações, por exemplo, no Cartório de Registro das Pessoas Jurídicas. Esse registro deve conter, segundo o Artigo 46 do Código Civil:

- I - a denominação, os fins, a sede, o tempo de duração e o fundo social, quando houver; II - o nome e a individualização dos fundadores ou instituidores, e dos diretores; III - o modo por que se administra e representa, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente; IV - se o ato constitutivo é reformável no tocante à administração, e de que modo; V - se os membros respondem, ou não, subsidiariamente, pelas obrigações sociais; VI - as condições de extinção da pessoa jurídica e o destino do seu patrimônio, nesse caso.

A legislação menciona, ainda, que as associações são feitas pela associação de pessoas que se organizem para fins não-econômicos. São sempre constituídas por um grupo de pessoas que, em conjunto, colocam serviços, atividades ou produtos em prol de alguma finalidade.

Quanto às fundações, a lei menciona que se constituem pela destinação de um patrimônio livre para uma determinada finalidade (religiosa, moral, cultural ou de assistência).

4.2.1 Fundações

As Fundações têm personalidade jurídica específica. São criadas por escritura pública, e suas finalidades e destinação do patrimônio estão definidas em seu Estatuto.

Segundo Paes (2001, p. 40), fundação pode ser assim definida:

As fundações são pessoas jurídicas de direito privado e consiste em um complexo de bens destinados à consecução de fins sociais e determinados e ostenta papel valoroso e de extremo relevo dentro das sociedades em que se insere, pois é instrumento efetivo para que os homens prestem serviços sociais e de utilidade pública diretamente a todos aqueles que necessitam, bem como possam transmitir às sucessivas gerações seus ideais e convicções, e seguir atuando.

Observa-se, na sua definição, que a fundação é uma instituição com fins determinados, cuja finalidade depende da vontade de seu instituidor, e que será administrada por órgãos autônomos de conformidade com as previsões de seu estatuto.

De acordo com o Art. 62 do Código Civil, “para criar uma fundação, far-lhe-á o seu instituidor, 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”.

As fundações podem ser criadas pelo Estado, assumindo natureza de pessoa jurídica de direito público, ou por indivíduos ou empresas, quando assumem natureza de direito privado.

A constituição de uma fundação requer manifestação da vontade do fundador por meio de escritura pública ou testamento, na qual deve ser indicada a dotação inicial de patrimônio, que deve estar livre de qualquer ônus (impostos, embaraços judiciais, entre outros) e ser suficiente para o objetivo proposto pelo instituidor.

Na criação da fundação, há dois momentos: o do ato constitutivo e o da formalidade do registro. No primeiro momento, ocorre a constituição da pessoa jurídica por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, sendo sempre uma declaração de vontade, para cuja finalidade devem estar presentes os requisitos da eficácia dos negócios jurídicos. No segundo momento, trata-se a inscrição no cartório de Registro Público.

Nesse registro, podem-se encontrar todas as informações necessárias, como denominação, sede, finalidades, forma de alteração do estatuto e, principalmente, a previsão das condições de sua extinção e o destino do seu patrimônio.

Desde que sua finalidade seja sempre lícita, a fundação terá uma maior liberdade quanto à sua administração e, como se vê, já nasce com patrimônio certo e, também, com

finalidade para uso desse patrimônio, atribuído de acordo com a vontade de um conselho curador ou deliberativo.

Compreende-se que a fundação, na sua formação, faz diferença entre instituidores e administradores. Os primeiros são responsáveis por deliberar e traçar metas e diretrizes, já os administradores têm a função de executar e controlar.

Na definição de fundação, observa-se que há um patrimônio destinado a um bem-comum em favor da coletividade. Após a criação, os dirigentes passam a definir, de acordo com seu Estatuto, qual a linha de atuação. A função de proteger os bens das fundações deverá ser dada a um curador de fundações, geralmente exercida por um promotor especializado, indicado pelo Ministério Público, o qual pratica os atos de fiscalização que lhe foram outorgados.

Essa fiscalização consiste na aprovação dos estatutos e das suas reformas na análise da prestação de contas financeira e patrimonial. Há, ainda, a análise da saúde financeira da fundação e o cuidado para que, no caso de extinção, o patrimônio tenha o destino previsto em estatuto.

As fundações podem ser extintas, caso seu objeto se torne ilícito, por decisão de seu conselho curador, na forma definida no estatuto; isso é feito em reunião especialmente convocada para esse fim e com *quorum* qualificado (metade mais um dos associados), com voto favorável de dois terços dos presentes e aprovação do Ministério Público. Mas, como dito anteriormente, elas geralmente têm tempo indeterminado.

Após a extinção, devem-se apurar os bens e as dívidas da fundação e proceder aos pagamentos das dívidas. O patrimônio líquido deverá ter destino de acordo com a sentença que decretou a extinção.

4.2.2 Associações

As associações são criadas pela união de pessoas com um objetivo comum. No caso das Associações que dão apoio às universidades federais, estas poderão ser criadas pela associação de docentes, discentes ou servidores técnico-administrativos da instituição.

Segundo Paes (2001, p. 37), associação é definida como:

A forma pela qual certo número de pessoas, ao se congregarem, colocam em comum, serviços, atividades e conhecimentos em prol de um mesmo ideal, objetivando a consecução de um determinado fim, econômico ou não econômico, com ou sem capital e sem intuítos lucrativos.

Desse modo, vê-se que se trata, simplesmente, da junção de pessoas em torno de um objetivo comum, mas a seguir será definido que a complexidade das atividades das associações pode alcançar níveis jamais imaginados a partir da criação do Código Civil Brasileiro.

Na Constituição de 1988, é dada plena liberdade às associações para fins lícitos, dando ampla interpretação e ampliando os horizontes de sua atuação.

A associação é uma pessoa jurídica de direito privado, cuja constituição tem como objetivo a união de pessoas que se agregam para os fins não-econômicos. Sua existência legal surge a partir do registro de seu estatuto em Cartório de Registro Público. Para a constituição de associação, são necessários os seguintes requisitos:

- Elaboração de um Estatuto, em duas vias, inscrito em Cartório competente; e
- Elaboração de uma ata de constituição da associação, em duas vias, em que deverá constar a primeira diretoria eleita, assim como o nome e o CPF (Cadastro de Pessoas Físicas) de cada um dos sócios fundadores. A ata deve, ainda, ter o visto de um advogado devidamente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Deve-se atentar que o estatuto seja previamente votado e, conseqüentemente, aceito pelas pessoas que farão parte da nova entidade. Além do estatuto, entre os associados, deve-se escolher uma diretoria que terá mandato por período pré-definido no estatuto, ao final do qual se deve fazer eleição para que se forme nova diretoria, na forma também previamente estabelecida quando de sua constituição.

Após a inscrição do estatuto no registro competente, a entidade estará pronta para funcionar e, a partir de então, todos os associados serão parte de uma associação que passa a ter direitos e obrigações. Seu patrimônio não terá relação nenhuma com o dos associados, adquirindo, assim, vida própria e autônoma, não se confundindo com os seus membros fundadores.

Cada um dos associados constituirá uma individualidade, e a associação, uma outra, tendo cada um seus direitos, deveres e bens. É importante ressaltar que a associação somente será considerada legalmente constituída a partir do momento em que os cargos de diretoria estiverem preenchidos, colocando a associação em funcionamento para atender aos fins de sua constituição.

Após a devida constituição e inscrição do estatuto, a associação deve funcionar por intermédio de órgãos que variam conforme o que se dispuser no estatuto, mas, comumente, são a assembléia geral e a diretoria.

Existe também a criação de um conselho fiscal, que, de acordo com o estatuto, reúne-se uma vez por ano, ou quando convocado em Assembléia Geral, para fiscalizar e aprovar, ou não, as contas do exercício anterior.

Quanto à extinção de associações, pode ocorrer por deliberação de seus associados, na forma de estatuto social, usualmente em assembléia especialmente convocada para esse fim e instalada com *quorum* qualificado (metade mais um dos associados), com voto favorável de dois terços dos presentes. Ou, ainda, se no seu estatuto constar, a associação será extinta conforme consta no estatuto devidamente registrado. Em geral, o tempo de existência é indeterminado.

4.3 O controle nas Instituições de Apoio

Toda e qualquer ação, para se controlar, tem correlação com o alcance dos objetivos previamente definidos.

A fiscalização e, conseqüentemente, o controle das Instituições de Apoio são realizados pelo Ministério Público (MP). O Tribunal de Contas do Estado (TCE) pode, caso solicitado pelo MP, realizar a fiscalização da prestação de contas dos recursos públicos movimentados pelas instituições.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo divide, para efeitos de fiscalização, as fundações em três grupos:

1. Fundações clássicas: são aquelas que recebem recursos públicos. São entes descentralizados, mas que fazem parte da Administração, conhecidas como Autarquias Fundacionais. Podem ser citadas, como exemplo, a FAPESP, o CEPAM, a FEBEM. Essas entidades foram criadas por lei e recebem, rotineiramente, recursos públicos.

a) Forma de controle: estão todas controladas pelo Sistema de Administração Financeira dos Estados e Municípios (SIAFEM) e pelo Tribunal de Contas, que exerce controle amplo sobre essas entidades, examinando licitações e admissões feitas por concurso, além das peças orçamentárias e do exame dos fluxos financeiros. Há um controle da atividade-meio e da atividade-fim.

2. Fundações de Apoio: foram instituídas por lei (houve, para sua criação, manifestação do poder público), mas não recebem recursos públicos, normalmente captam

recursos fora. Cita-se, como exemplo, a Fundação Zerbini. Uma outra lei pode extingui-las ou modificar sua finalidade.

a) Forma de controle: essas fundações não estão dentro do sistema SIAFEM, mas é feito um controle finalístico, ou seja, a despesa deve estar de acordo com a finalidade estatutária e as admissões de pessoal devem estar de acordo com o regulamento. É examinada a fidelidade das peças orçamentárias: o balanço (controle de receita e despesa). É exigida a licitação para as atividades-meio e compras, assim como o concurso para a admissão de pessoal de apoio. Para a atividade-fim (por exemplo, a aquisição de equipamentos necessários para o desenvolvimento dessa atividade e para a contratação de cientista e de pessoal técnico especializado), não é exigida a licitação, nem o concurso público. São examinados apenas o Estatuto e o Regimento para verificar se atuaram de acordo com o disposto nas normas neles inscritas.

Se verificar que há déficit patrimonial, o Tribunal de Contas dá parecer contrário às contas, pois eventualmente o Poder Público terá de carrear recursos e, portanto, desde logo a questão deve ser sanada.

3. Fundações conveniadas (as chamadas de apoio na USP): não foram instituídas nem mantidas pelo Poder Público, ou seja, foram criadas pela vontade de particulares. São mantidas com recursos próprios e regulamentadas inteiramente pelo direito privado.

O Tribunal de Contas se imiscui na sua forma de atuação, pois usa a marca do Poder Público, no caso a marca da USP.

A Lei N° 8666/93 de licitação, no seu Art. 116, aponta que aos convênios também são aplicadas as suas normas, ainda que com restrições (no que couber), por isso são fiscalizadas. Muitas vezes essas fundações usam espaços do Poder Público e têm algumas despesas pagas suportadas por ele (água, luz, entre outras).

O Tribunal de Contas, na sua atuação, vai verificar se não há contaminação de recursos públicos, por exemplo, se a fundação está usando equipamento próprio e se o seu pessoal foi admitido por ela ou se é servidor público.

O Tribunal de Contas verifica se há qualquer irregularidade e encaminha notícia para o Ministério Público, que tem competência no caso, inclusive, para fiscalizar a regularidade de conteúdo da atuação.

a) forma de controle: o Tribunal de Contas verifica se o estatuto e o regimento estão sendo observados, mas não exige licitação ou concurso público, nem para a atividade-meio, nem para a atividade-fim.

Todo esse controle tem uma razão de ser. Além de se ter um conhecimento prévio de como e por onde circulam os recursos públicos, ocorre ainda a verificação se esses recursos estão sendo bem empregados, se há eficiência e eficácia em sua aplicação.

Eficácia, segundo Chiavenato (1997, p. 235), é uma medida de alcance dos resultados, enquanto a eficiência é uma medida de utilização dos recursos nesse processo. Explicando de outra forma, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas, a fim de que os recursos sejam aplicados de modo mais racional possível, enquanto a eficácia preocupa-se com o alcance dos objetivos almejados. Se todas as ações tomadas pelos gestores públicos fossem corretas, mas, por algum motivo, não se chegasse ao objetivo final proposto pela entidade, o gestor estaria sendo eficiente, mas não eficaz.

O controle na administração pública é tema atual, e a cada dia se criam, além das existentes, mais formas de controle para evitar eventuais saques indevidos ao erário público. Contudo, espera-se que esse controle não se torne fato impeditivo do fluxo normal das atividades diárias das instituições públicas. O entrave trazido por um controle excessivo seria prejudicial e os resultados, desastrosos. O controle demasiado pode levar à estagnação da máquina pública e emperrar ainda mais o desenrolar dos processos.

4.4 As Instituições de Apoio no âmbito da UFC

As Instituições de Apoio à UFC estão relacionadas diretamente a unidades distintas. O Quadro 2 demonstra a Instituição de Apoio com sua respectiva unidade apoiada na UFC.

Instituição de Apoio	Órgão direto de vinculação
Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC)	Reitoria
Sociedade de Assistência à Maternidade-Escola Assis Chateaubriand (SAMEAC)	Faculdade de Medicina (FM)
Centro de Treinamento e Desenvolvimento (CETREDE)	Reitoria

Instituição de Apoio	Órgão direto de vinculação
Associação Cearense de Estudos e Pesquisas (ACEP)	Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade (FEAAC)
Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEFP)	Centro de Tecnologia (CT)
Fundação Paulo Bonavides	Faculdade de Direito
Centro de Estudos e Pesquisas dos Docentes do Curso de Odontologia da UFC (CEPDCO)	Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem (FFOE)
Associação Científica de Estudos Agrários (ACEG)	Centro de Ciências Agrárias (CA)

QUADRO 2 - Instituição de Apoio parceira da UFC e Órgão de Vinculação.

Fonte: Elaborado pelo autor

Aqui será abordada cada Instituição de Apoio da UFC, sendo tratados seus aspectos jurídicos, finalidades e áreas de atuação.

4.4.1 Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC)

A Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC) é uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos, criada em 1977 pelo Conselho Universitário da Universidade Federal do Ceará, com a finalidade de promoção e apoio para programas de pesquisa e prestação de serviços de natureza diversa, sempre voltados para os desenvolvimentos técnico, científico e cultural.

A estrutura organizacional da FCPC é composta de um Conselho Curador e de uma Secretaria Executiva. O Conselho Curador é formado por sete conselheiros, sendo um escolhido e designado pelo Conselho Universitário da UFC e os demais, por livre escolha e designação do Reitor. Já a Secretaria Executiva é formada por um Secretário Executivo e, em suas faltas e impedimentos, por um Secretário Executivo Adjunto, ambos designados pelo Reitor da Universidade.

A FCPC foi criada para dar apoio e maior agilidade às atividades desenvolvidas pela UFC, prestando inúmeros serviços à comunidade, obtendo, por meio da Lei N° 8.958/94, o reconhecimento de sua condição de fundação de apoio, a única reconhecida da UFC.

A FCPC vem desenvolvendo trabalhos significativos, tais como a realização de cursos, seminários, encontros, pesquisas de opinião pública, administração e execução de contratos e convênios para os desenvolvimentos técnico, científico e cultural.

Dentre os cursos já realizados, podem ser citados: Curso de Extensão sobre a Cultura do Sorgo no Estado do Ceará (1985); Apoio ao Curso de Mestrado em Economia da UFC (1985); Curso de Fotografia, Cinema e Vídeo; além dos inúmeros cursos de Especialização, tais como Especialização em Informática, Tecnologia da Informação, Enfermagem, Saúde da Família, Endodontia, Análises Clínicas, Hematologia, Hemoterapia e Metalurgia.

Para ampliar sua atuação, a FCPC criou uma Central de Pesquisa e Opinião Pública (CEPOP), tendo realizado diversas pesquisas de natureza eleitoral, pesquisa sobre audiência de rádio e televisão, transportes coletivos, pesquisa mercadológica junto às farmácias de Fortaleza, planos de saúde, serviços telefônicos, leitura de jornais, entre outras.

Para alcançar seus objetivos, a FCPC trabalha em parceria com órgãos nacionais e internacionais, resultando disto as seguintes realizações: Apoio ao Ensino 1º Grau; Avaliação e Supervisão Rural; Mutirão de Alfabetização de Menores em Fortaleza; Educação Ambiental Marinha; Ação Sócio-Educativa e Cultural por Radiodifusão; Pesquisa em Ciência Matemática; Tratamento da Febre em Crianças de Fortaleza; Pesquisa em Magnetismo e Materiais Magnéticos; Pesquisa em Física Ambiental e Física da Matéria Condensada; Bioquímica de Plantas; Desenvolvimento e Adequação de Tecnologias para o Processamento Mínimo de Frutas Tropicais.

O relacionamento com a UFC é bem estreito, uma vez que a FCPC tem seus membros de direção superior e os colegiados nomeados pelo Reitor da UFC, além do que, em caso de extinção da FCPC, todo o acervo e o patrimônio se reverterão em benefício da UFC, exceto a parte patrimonial da radiodifusão, cujos bens e direitos passarão a constituir o acervo de uma fundação a ser criada, que terá a finalidade exclusiva de produzir e veicular programas de radiodifusão.

Os objetivos da FCPC, definidos no Art. 5.º do seu Estatuto, são os seguintes: promover e subsidiar, com recursos próprios, programas de pesquisas; prestar serviços,

remunerados ou não; exercer e divulgar outras atividades que signifiquem contribuição para os desenvolvimentos técnico, científico e cultural; e, finalmente, captar e alocar recursos para os hospitais de ensino e outros órgãos similares.

As áreas de atuação são, dentre outras, gestão de projetos com a organização de informações sobre políticas e fontes de fomento e financiamento, assessoria na elaboração, negociação e contratação de projetos, organização de cursos e eventos e a realização de concursos públicos.

A FCPC tem como objetivo principal a promoção e apoio para programas de pesquisa e prestação de serviços de natureza diversa, sempre voltados aos desenvolvimentos técnico, científico e cultural.

4.4.2 Sociedade de Assistência à Maternidade-Escola Assis Chateaubrian (SAMEAC)

A Maternidade-Escola Assis Chateaubrian (MEAC) é vinculada à Universidade Federal do Ceará, sendo um dos hospitais que compõem o complexo hospitalar da UFC, a qual tem como funções básicas o ensino, a assistência médico-hospitalar e a pesquisa.

Seu início ocorreu no dia 28 de maio de 1955, quando o Senador João Calmon lançou a idéia da construção da Maternidade Popular Escola de Fortaleza que, mais tarde, veio a chamar-se Maternidade-Escola Assis Chateaubriand. A pedra fundamental da edificação foi lançada em 3 de março de 1956, e o funcionamento teve início em 15 de janeiro de 1965.

A MEAC é dividida em vários setores, assim distribuídos: Emergência, Toco-Ginecológico, Centro Obstétrico e Centro Cirúrgico. Dotada de 169 leitos para adultos e 54 na neonatologia, oferece à população um alto padrão de qualidades nos serviços de obstetrícia, ginecologia, pré-natal de alto risco, banco de leite e planejamento familiar. É também referência para o tratamento de Neoplasia Trofoblástica Gestacional (NTG) e no atendimento de recém-nascidos.

Como hospital de referência do Sistema de Saúde do município de Fortaleza e do Estado do Ceará, a Maternidade-Escola recebe todo um contingente de pacientes de risco elevado que, em razão de uma extensa gama de complicações, exige capacitação técnico-profissional bastante desenvolvida. Além da formação de profissionais ligados à saúde, presta serviços

assistenciais à comunidade por meio de convênios com o Sistema Único de Saúde (SUS), tanto para internações como para o atendimento ambulatorial.

A MEAC desenvolve suas atividades por intermédio da Sociedade de Assistência à Maternidade-Escola Assis Chateaubrian (SAMEAC), que, fundada em janeiro de 1965, é uma das maiores Instituições de Apoio da UFC, dando apoio financeiro às atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas dentro da maternidade. Todos os convênios da Maternidade-Escola (MEAC), assim como todo o patrimônio e as operações financeiras necessárias ao seu pleno funcionamento são administrados pela Instituição de Apoio.

A SAMEAC é administrada por um Conselho de Administração constituído por dois representantes da antiga Sociedade Pró-Construção da Maternidade Popular (Escola) de Fortaleza, o diretor da Faculdade de Medicina da UFC, um representante escolhido pelo Reitor da UFC, três pessoas de notório espírito público e de comprovada experiência a serem designadas pelo Reitor da UFC, um representante dos docentes com atividade na Maternidade-Escola e no Hospital das Clínicas, eleito em reunião presidida pelo diretor da Faculdade de Medicina da UFC, e um representante dos médicos residentes, eleito em reunião presidida pelo diretor do Hospital das Clínicas. Todos têm mandato definido no Estatuto da SAMEAC.

Segundo a Ata aprovada em 26 de julho de 2000 que modifica o Estatuto, a SAMEAC tem agora as seguintes finalidades: assistir e cooperar na manutenção e funcionamento da Maternidade-Escola Assis Chateaubriand, bem como em outras unidades hospitalares daUFC, de conformidade com resolução que, em conjunto, venham a ser tomadas nas diversas circunstâncias pelos órgãos administrativos da entidade e da universidade, prestando serviços permanentes à população, sem qualquer discriminação de clientela; velar para que a administração da Maternidade-Escola Assis Chateaubriand não se afaste dos fins para que foi criada, e estes sejam plenamente alcançados; propugnar pela obtenção de recursos destinados a fomentar as atividades da Instituição; aplicar integralmente suas rendas, recursos eventuais e resultados operacionais na manutenção e desenvolvimento dos objetivos institucionais no território nacional, bem como aplicar as subvenções e doações recebidas nas finalidades a que estejam vinculadas.

A SAMEAC poderá ter número indeterminado de sócios, os quais podem ser pessoas físicas ou jurídicas, dividindo-se em: sócios fundadores, em número de vinte, cabendo as indicações, de modo igual, à UFC e à entidade anterior, Sociedade Pró-Construção da

Maternidade Popular (Escola) de Fortaleza; sócios contribuintes, os que contribuem com importância em dinheiro, mensalmente; sócios beneméritos, os que, como tais, forem considerados pelo Conselho de Administração por terem contribuído para os fundos sociais com donativos valiosos, em dinheiro ou bem; e, finalmente, sócios honorários, os que se tornarem credores dessa honraria por serviços prestados à SAMEAC.

De acordo com a explanação anteriormente apresentada da MEAC, pode-se ter uma idéia da dimensão de importância da SAMEAC para a MEAC e para os usuários desse Hospital-Escola, entre pacientes, médicos, enfermeiros, estudantes de graduação e pós-graduação, assistentes sociais, administradores, servidores, além de outros.

4.4.3 Centro de Treinamento e Desenvolvimento (CETREDE)

O Centro de Treinamento e Desenvolvimento (CETREDE) é uma instituição com objetivos de interesse público e personalidade jurídica de direito privado. Criado no ano de 1964, fruto de uma parceria entre o governo brasileiro e a Organização dos Estados Americanos (OEA), teve o foco inicial de suas atividades direcionado para a capacitação de técnicos de vários países, responsáveis pela implantação de projetos para o desenvolvimento econômico das regiões mais carentes da América Latina.

A partir de 1973, o CETREDE diversificou e ampliou o conjunto de suas ações para capacitar técnicos de agências governamentais, bancos de desenvolvimento, empresas privadas e órgãos públicos, com especial atenção à Região Nordeste.

Em 1980, em decorrência de autonomia conferida pelas instituições fundadoras, dentre elas aUFC, Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), incorporou novos serviços, com destaque para os trabalhos de pesquisa e consultoria.

Atualmente, as atividades do CETREDE se concentram na execução de programas de qualificação, profissionalização e especialização de recursos humanos, com prioridade para conhecimentos organizacionais e tecnológicos, abrangendo os níveis médio, superior e de pós-graduação, dentro da perspectiva de educação continuada.

Uma outra vertente importante de atuação do CETREDE consiste na realização de serviços de consultoria, os quais têm por finalidade promover o desenvolvimento institucional e a modernização de organizações públicas e privadas.

Os programas desenvolvidos pelo CETREDE fundamentam-se na premissa de que a inovação e a melhoria de produtos, serviços e processos dependem da capacitação de recursos humanos, do uso intensivo de tecnologia de informação e de procedimentos organizacionais, estrategicamente alinhados com as condições ambientais em constante mutação.

Por outro lado, o CETREDE busca sempre aliar os conceitos de integração e diversificação nos programas que desenvolve. Diversificação por ofertar cursos relativos a várias áreas do conhecimento, transitando entre diferentes teorias das mais diversas disciplinas e campos do saber.

A integração se faz presente ao focalizar essas áreas diversas sob uma mesma perspectiva de evolução conjuntural global, tentando integrar teoria e realidade, no alcance de sua missão de conceber e implementar soluções para assegurar às pessoas e às organizações o desenvolvimento de competências, imprescindíveis para atuação num contexto de mudanças permanentes.

O CETREDE é Instituição de Apoio ligada à Reitoria e oferece cursos de extensão, técnico e de pós-graduação, além de projetos especiais em parceria com o Governo Federal, entre eles o Programa de Profissionalização dos Trabalhadores da área de Enfermagem (PROFAE) e a Capacitação Solidária.

4.4.4 Associação Cearense de Estudos e Pesquisas (ACEP)

A Associação Cearense de Estudos e Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis, entidade sem fins lucrativos e com personalidade jurídica de direito privado, foi instituída em 06 de março de 1997, em reunião plenária ocorrida na Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade (FEAAC) da UFC, e registrada em 06 de maio de 1997, junto ao Cartório de Registro de Títulos e Documentos, em Fortaleza-CE.

A ACEP atua em apoio a atividades de cunho científico/tecnológico, voltadas em sua maioria para as áreas econômico-financeiras, contábeis e administrativas.

Os objetivos da ACEP são, conforme seu estatuto, os seguintes: colaborar, por meios adequados, com instituições públicas e/ou privadas em sua área de atuação, visando ao desenvolvimento socioeconômico da região em programas a serem estabelecidos com a FEAAC ou com outras Entidades de Ensino e Pesquisa; incentivar e desenvolver projetos, estudos e pesquisas destinados aos desenvolvimentos acadêmico e empresarial nas áreas contábeis, econômicas e administrativas; prestar assistências técnica e financeira à FEAAC para realização de cursos de pós-graduação, aperfeiçoamento e extensão; colaborar com as atividades de outras instituições universitárias; promover e incentivar a divulgação da produção científica por meio de publicações técnicas, periódicos, monografias e outras formas de produções científicas.

Sentre outros serviços, ACEP oferece, em função de sua competência técnica: análise e elaboração de projetos financeiros; análise contábil-administrativa de empresas; análise da situação econômico-financeira de empresas; implantação de sistemas de informação na área contábil e controle gerencial; auditorias consultivas e relatórios contábeis/administrativos em prefeituras e outros órgãos do serviço público; organização e execução de seminários, cursos, provas para concursos, palestras e painéis em sua área de atuação; reestruturação administrativa, econômica e contábil de organizações públicas ou privadas; assessoria e consultoria nas áreas de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade; estágio; e, finalmente, administração financeira de cursos de pós-graduação da UFC.

Após o surgimento da ACEP, a FEAAC pôde contar com mais uma fonte de recursos para a compra de material de consumo, equipamentos e contratação de mão-de-obra para pequenos reparos e reformas extremamente necessárias ao seu funcionamento. Os recursos provenientes da arrecadação dos projetos em parceria com a UFC podiam, até 08 de agosto de 2005, ser investidos diretamente da ACEP para a FEAAC.

A ACEP tem se destacado na realização de concursos de grande porte, tais como os realizados para o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e para a Secretaria da Controladoria do Governo do Estado do Ceará (SECON), além da parceria em projetos com órgãos governamentais, tais como Ministério da Saúde e Fundação Nacional de Saúde. Vale ressaltar também a oferta de cursos de extensão, pós-graduação (*stricto e lato-senso*), além de consultorias e auditorias operacionais.

4.4.5 Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEFL)

A Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (ASTEFL) é uma entidade jurídica de direito privado de notória especialização, sem fins lucrativos, criada em 1973 e vinculada à Universidade Federal do Ceará, reunindo engenheiros, arquitetos, professores e ex-alunos dos cursos de Engenharia e Arquitetura.

A ATEFL atua em várias áreas da Engenharia e Arquitetura, tais como transporte, automação industrial, processos de produção, arquitetura e urbanismo, estudos de viabilidade e em diversas outras áreas tecnológicas e de formação profissional.

A ATEFL foi criada com o objetivo de oferecer consultoria e treinamento nas áreas especializadas da Engenharia e Arquitetura, possibilitando a transferência de tecnologia de ponta, por intermédio de seus técnicos e laboratórios, atendendo às necessidades dos órgãos públicos e das empresas privadas.

Dentre os objetivos da ATEFL, destacam-se: promover pesquisas técnico-científicas em geral, principalmente nas diversas áreas da Engenharia; realizar estudos, projetos, trabalhos de programação, planejamento, fiscalização e controle da área tecnológica, em convênio com órgãos públicos ou privados; colaborar com os cursos de Engenharia do Centro de Tecnologia da UFC; exercer função educativa na comunidade, com a finalidade de racionalização do trabalho e da capacidade produtiva; promover estudos de laboratórios e, em escala semi-industrial, das matérias-primas nacionais, inclusive nos processos para sua manufatura e emprego; e colaborar com os poderes públicos e as classes empresariais na promoção do desenvolvimento tecnológico do Estado do Ceará.

A ATEFL está capacitada para atuar em diversas áreas dos setores público e privado. Dentre as diversas áreas em que atua, estão: arquitetura e urbanismo; automação em sistemas de energia; automação industrial; conservação e qualidade de energia; controle da qualidade e normas ISO 9000; desenvolvimento de processos produtivos; desenvolvimento de subprodutos do petróleo; desenvolvimento de tecnologias no setor de saneamento; ensaios físico-químicos e metalográficos; estudos de hidrologia marinha; estudos de viabilidade técnica e econômica; metrologia; otimização de sistemas; pesquisa e desenvolvimento de novos produtos; pesquisa para separação de metais pesados; planejamento e controle da produção; relatórios de impactos ambientais; e sistema de controle de tráfego.

A ASTEF tem como objetivo primordial contribuir para os desenvolvimentos científico e tecnológico do Ceará, por meio da oferta de consultoria e treinamento nas áreas especializadas da Engenharia e Arquitetura, possibilitando a transferência de tecnologia de ponta, por intermédio de seus técnicos e laboratórios. A ASTEF desenvolve trabalhos de pesquisa e consultoria em sua área de atuação, inclusive tendo participado ativamente de estudos técnicos preliminares da implantação do Porto do Pecém, além de permanente consultoria em parceria com a Petrobrás.

4.4.6 Centro de Estudos e Pesquisas dos Docentes do Curso de Odontologia da UFC (CEPDCO)

O Centro de Estudos e Pesquisas dos Docentes do Curso de Odontologia (CEPDCO) da UFC, fundado em 30 de abril de 1960, teve seu Estatuto publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará em 12 de Outubro de 1979. É uma sociedade civil, de caráter cultural e científico, com duração indeterminada.

O CEPDCO tem como finalidades estatutárias: congregar e unir os docentes do curso de Odontologia da UFC; defender os interesses e prestar assistência aos seus associados, fomentar e apoiar os desenvolvimento técnico-científico e sociocultural dos docentes do curso de Odontologia da UFC; promover o intercâmbio e convênios com entidades congêneres nacionais ou estrangeiras, podendo a elas filiar-se; organizar certames científicos; e, finalmente, patrocinar cursos de extensão, sob a forma de treinamento ou atualização.

Há várias categorias de sócios no CEPDCO, dentre eles: contribuintes (professores e auxiliares de ensino, professores colaboradores e professores visitantes do curso de Odontologia da UFC), eméritos (aqueles que prestarem serviços relevantes ou apoio financeiro de real valor ao Centro), honorários (aqueles que se distinguirem, ou vierem a distinguir-se, por trabalhos científicos de excepcional valor ou pela contribuição dada ao desenvolvimento do ensino ou da pesquisa no campo odontológico no Brasil ou no exterior) e remidos (aqueles professores que se afastarem do curso de Odontologia em virtude de aposentadoria, ficando dispensados da contribuição anual).

Cabe ressaltar que o referido CEPDCO, atualmente, não se encontra em funcionamento.

4.4.7 Fundação Paulo Bonavides

Entidade civil, sem fins lucrativos, com prazo indeterminado de duração, a Fundação Paulo Bonavides tem por finalidade: incentivar e desenvolver projetos, estudos e pesquisas destinadas à compreensão do fenômeno jurídico; prestar assistências técnica e financeira à Faculdade de Direito para a realização de seus cursos de doutorado, mestrado, aperfeiçoamento, especialização e extensão; prestar assistências técnica e financeira ao Instituto Clóvis Beviláqua, na realização de seus objetivos ligados ao ensino, pesquisa e produção jurídicas; e colaborar com as atividades de outras instituições universitárias no Estado do Ceará, que se ocupem com ensino jurídico.

Pretende também promover, no campo do conhecimento jurídico, seminários, conferências, painéis, cursos e debates nos âmbitos nacional e internacional que visem ao treinamento e aperfeiçoamento dos estudiosos do direito; elaborar estudos que contribuam para orientar a criação, a interpretação e a divulgação da lei e da jurisprudência brasileiras; promover e realizar pesquisas com o objetivo de dotar a Fundação de capacidade para operar e opinar sobre temas jurídicos, principalmente a respeito daqueles pertinentes à problemática brasileira, dando prioridades às questões nordestinas; e elaborar estudos e projetos que contribuam para orientar decisões jurídicas de problemas que interessam ao Estado do Ceará.

A Fundação tem por finalidade, ainda, instituir um centro de documentação com vistas à sistematização de conhecimentos e dados sobre a produção científica do Direito no Brasil, sua legislação e jurisprudência; desenvolver programa editorial de bibliografia resultante de seus cursos, seminários e demais atividades científicas, bem como colaborar com as revistas dos cursos da Faculdade de Direito da UFC e demais publicações resultantes das atividades científicas de seus professores e alunos, aprovadas pelo seu corpo editorial; conceder ou intermediar a concessão de bolsas de estudo a alunos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito da UFC; apoiar os programas de intercâmbio universitário, de âmbitos nacional e internacional, relacionados com os objetivos da Fundação; incentivar o intercâmbio de pesquisadores e professores de Direito com outras instituições, nacionais e internacionais; e oferecer assessoria e consultoria jurídica a instituições públicas e privadas.

A Fundação Paulo Bonavides oferta cursos de pós-graduação em sua área de atuação e, atualmente, encontra-se movimentando poucos projetos em parceria com a UFC.

4.4.8 Associação Científica de Estudos Agrários (ACEG)

A Associação Científica de Estudos Agrários (ACEG) é entidade jurídica de direito privado, fundada em 30 de março de 2001, em reunião plenária no Centro de Ciências Agrárias (CCA) da UFC.

A ACEG tem como ponto de atuação as ciências agrárias e correlatas, tendo por finalidade, dentre outras: colaborar em programas de desenvolvimento socioeconômico a serem estabelecidos em convênios com a UFC e com outras instituições, públicas e privadas; promover cursos de especialização, capacitação e extensão universitária, simpósios, seminários, conferências e estudos que visem à melhoria do conhecimento e à disseminação do saber nas áreas de sua abrangência; prestar serviços de assessoria, consultoria, análise, fiscalização e controle, em convênio ou contratação com órgãos públicos e privados, visando ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento de materiais e técnicas; promover a realização de pesquisas técnico-científicas em geral, que atendam às demandas dos setores público e privado, dentro de padrões acadêmicos que permitam, simultaneamente, o atendimento dos objetivos propostos e o treinamento de pessoal especializado; empreender projetos de produção que visem à preparação de recursos humanos, com geração de receita para a auto-sustentabilidade dos projetos; difundir, junto à comunidade, os conhecimentos gerados, por meio de publicações técnicas e científicas; e colaborar com os cursos de graduação do CCA.

Sempre que solicitada, promoverá estudo e solução de problemas técnicos, econômicos e científicos na área, colaborando, ainda, no desenvolvimento dos cursos de pós-graduação e projetos de extensão do CCA e de outras unidades da UFC, bem como de outras universidades que solicitarem seus serviços; implementar sistemas de bolsa de estudo, com o intuito de apoiar a formação de estudantes e professores, visando à preparação de recursos humanos de alto nível; incentivar o intercâmbio de pesquisadores, professores e técnicos do CCA com outras instituições e exercer quaisquer outras atividades com a finalidade de promover o desenvolvimento da ciências, da técnica e do ensino, compatíveis com a legislação em vigor.

A ACEG tem desenvolvido valorosos estudos em sua área de atuação, inclusive com a participação de instituição de pesquisa internacional e também do Governo do Estado do Ceará, em conjunto com a Secretaria de Agricultura, em sua área de atuação.

4.5 A Universidade Federal do Ceará e o relacionamento com as Instituições de Apoio

Apesar de toda a organização e estrutura abordada no capítulo anterior, a UFC, seguindo um fenômeno nacional, ainda conta com a colaboração de algumas Instituições de Apoio.

As universidades foram sendo “engessadas” por uma legislação que foi tornando a administração difícil, e por isso se tornou necessária a criação de instituições que possibilitassem maior agilidade na construção dessa extensa rede de conexões. Observando-se que um modelo único não supria todas as características requeridas para assegurar uma cooperação fluida, as universidades criaram centros interdepartamentais, núcleos de apoio à pesquisa, núcleos de apoio à cultura e à extensão, empresas juniores, incubadoras de empresas, Instituições de Apoio, Associações de docentes e outros meios de cooperação.

A implementação das Instituições de Apoio às universidades baseou-se, principalmente, na exigência da necessidade de mecanismos de gestão de recursos compatíveis com o ciclo do tempo de organismos governamentais e empresas com projetos inovadores. Essas instituições surgem, então, como um dos muitos tipos de órgãos que atuam na diversidade, necessária para uma saudável cooperação universidade-comunidade. Algumas são instituídas pela própria universidade por decisão do Conselho Superior e têm como principal missão a colaboração com a própria instituição, sendo criadas na forma de associação de docentes. Todas têm a constituição de instituição sem fins econômicos, pois todo o superávit financeiro deverá ser investido nas finalidades estatutárias. Outras Instituições de Apoio têm personalidade jurídica de direito privado, o que lhes permite agilidade e flexibilidade, sendo assistidas pelo Ministério Público.

Essas instituições desempenham papel importante no processo de interação com a comunidade e contribuem com o desenvolvimento da região onde estão inseridas. Assim, essas instituições apóiam as universidades públicas, promovendo e gerenciando projetos de ensino, pesquisa e extensão, colaborando para a manutenção do ensino público, gratuito e de qualidade.

O ensino de graduação, a pesquisa básica e o trabalho de extensão de cunho social devem continuar sendo financiados pelo Governo, garantindo a gratuidade dessas ações. Além de ser vedada a transferência de recursos orçamentários das universidades públicas às Instituições de Apoio, essas instituições captam recursos, privados ou públicos. Os recursos oriundos das parcerias, gerenciados pelas fundações, continuam sendo investidos nas universidades. Apenas

para exemplificar, todo o material permanente comprado durante a execução de um projeto é, ao final, doado à UFC e se tornará seu patrimônio.

Na UFC, alguns laboratórios foram equipados com recursos dos projetos gerenciados pelas Instituições de Apoio. A ASTEF, por exemplo, dispõe de laboratórios de última geração em Planejamento e Desenvolvimento (P&D), instalados na UFC, com os quais colabora e ajuda a manter.

Além disso, por meio da prestação de serviços à sociedade, é possível ensinar e aprender ao mesmo tempo. As relações entre as Instituições de Apoio e as universidades são regulamentadas para garantir a qualidade dos cursos, as prestações de serviços com base acadêmica, a disponibilidade dos professores e o nivelamento da infra-estrutura.

Por meio de contrato e convênios com a universidade, as instituições propiciam o desenvolvimento tecnológico, bem como a melhoria do ensino e aprendizado. Esses objetivos vêm sendo alcançados por meio de algumas ações, como: gestão de cursos de educação continuada; cursos de especialização; apoio à introdução pioneira no país de novas tecnologias; apoio à pesquisa e à publicação; apoio ao ensino de graduação e estímulo à pós-graduação, contribuindo para a realização de congressos e seminários; apoio ao desenvolvimento de estudos para elaboração de políticas públicas e de relevância social; prestação de serviços tecnológicos, entre outros.

Assim, por intermédio das Instituições de Apoio, as universidades federais contam com diversos convênios e contratos com empresas nas mais diversas áreas. Os recursos para as atividades de pesquisa e de extensão sempre foram, são e necessitarão ser, em grande parte, captados externamente por aqueles docentes que aliam o mérito científico à competência empreendedora.

A partir do momento em que as universidades federais tiveram seus orçamentos reduzidos devido a cortes no orçamento do Governo Federal, essas Instituições Federais de Ensino Superior passaram a ter dificuldade de continuar com seus projetos de pesquisa, ou mesmo atender às necessidades mais básicas como uma pequena reforma ou a compra de material de expediente.

Com isso, a saída foi a constituição de instituições que dariam apoio às universidades, sem passar pela burocracia do orçamento público, em que o corpo docente da universidade fica de braços atados, limitando-se à sala de aula ou ao orçamento, cuja maior parte destina-se ao

pagamento de pessoal, havendo poucos recursos, ou até mesmo não existindo investimentos, para as demais atividades.

Segundo a Lei Nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, “as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) poderão contratar, por prazo determinado, instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes. As instituições a que a lei acima se refere deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro.”

Cada instituição possui características,mas também um ponto em comum, o apoio às atividades acadêmicas da UFC, em sua área de abrangência. O início de uma Instituição de Apoio está ligado à vontade de professores e/ou servidores de desenvolver atividades de cunho acadêmico e/ou de pesquisa, dentro da universidade, mas com recursos de terceiros.

4.6 Institucionalização das Instituições de Apoio no âmbito da UFC

A UFC decidiu institucionalizar a relação de parceria com as Instituições de Apoio com a Resolução Nº 06/CONSUNI (Anexo II). Essa Resolução veio disciplinar a forma de atuação das instituições dentro dos *campi* da UFC.

4.6.1 Resolução Nº 06/CONSUNI, de 12 de Julho de 2001

A UFC, enquanto instituição, compõe a tríplice aliança com as Instituições de Apoio e os organismos financiadores, participando, na maioria das vezes, com o espaço físico, pessoal capacitado, salas de aula, laboratórios, professores e alunos-pesquisadores. Buscando melhor disciplinar a relação com as entidades de apoio, e após exaustiva discussão com a comunidade universitária, foi aprovada, em 12 de julho de 2001, pelo Conselho Universitário (CONSUNI), a Resolução Nº 06, que, dentre outros aspectos, resolve que:

- a) a prestação de serviços, objeto deste regulamentação, será executada através de convênios, contratos, acordos ou ajustes;
- b) os objetivos a serem desenvolvidos devem se enquadrar nos objetivos maiores da UFC;
- c) os serviços ora prestados não deverão acarretar prejuízo para as atividades acadêmicas regulares da UFC;

d) a prestação de serviços deverá ser executada com a interveniência de fundação de apoio; outras instituições que tenham como objetivo o apoio à UFC, poderão atuar como intervenientes na prestação dos serviços, observadas as disposições da Lei 8.666/93 e legislação complementar;

e) concluído o projeto, o coordenador tem 60 (sessenta) dias para remeter o relatório técnico e financeiro ao Conselho de Centro ou Faculdade para apreciação.

De acordo com tal Resolução, que dispõe sobre o processo de prestação de serviços pela UFC, em acréscimo ao cumprimento regular dos seus encargos institucionais, para fins de definição de critérios, controle e acompanhamento e dá outras providências, resolve em seu Art. 8º que, no orçamento do projeto dos cursos de pós-graduação, deverá observar a seguinte distribuição de recursos:

I – 90% (noventa por cento) dos recursos, no máximo, deverão ser aplicados para a sua execução;

II – 10% (dez por cento), no mínimo, para a Universidade Federal do Ceará, assim distribuídos:

- a) 5% (cinco por cento), no mínimo, para aplicação no custeio de suas atividades (Reitoria);
- b) 3,5% (três e meio por cento), no mínimo, para a(s) Faculdade(s), Centro(s) e o(s) Departamento(s) Acadêmico(s), nos termos da programação financeira prevista em cada projeto;
- c) 1,5 (um e meio por cento) para a Administração Superior (Pró-Reitoria ligada ao projeto).

Cada projeto, de acordo com a Resolução, deveria ter uma conta específica, a fim de facilitar o controle dos recursos. Ainda de acordo com o regulamento, todos esses recursos deveriam ser depositados na Conta Única do Tesouro Nacional, recolhidos por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), a ser preenchida pela própria Instituição de Apoio. Após a conclusão do projeto, os recursos remanescentes deverão ser depositados na Conta Única do Tesouro Nacional em favor da UFC.

Mesmo após a Resolução Nº 06/CONSUNI de 12 de Julho de 2001 entrar em vigor, as Instituições de Apoio, com o conhecimento do Reitor à época, não depositaram de imediato os recursos financeiros que cabiam à UFC (10% dez por cento). Esses recursos ficavam disponíveis na Instituição de Apoio, e as despesas eram efetuadas com a autorização de seus gestores.

Os recursos oriundos do percentual da UFC poderiam ser utilizados, preferencialmente, na compra de material de consumo, na realização de serviços e/ou na compra de material permanente.

O processo de utilização dos recursos devidos à UFC e disponíveis na Instituição de Apoio funcionava da seguinte forma: o chefe do Departamento, do Centro ou Faculdade e/ou da Pró-Reitoria ligada ao projeto, cujos recursos estavam disponíveis na instituição, solicitava, por meio de ofício, a compra de material de consumo, permanente ou execução de serviço e o pagamento à instituição.

A Instituição de Apoio, mediante a apresentação de nota fiscal e recibo que dá a quitação do recebimento do produto ou da realização do serviço, realiza o pagamento. Periodicamente, a Instituição de Apoio executa a prestação de contas dos recursos utilizados.

Além do percentual estipulado pela Resolução N° 06/01 do CONSUNI, a construção e reforma de prédios e a aquisição de material permanente utilizados pelo projeto são, ao final, incorporados ao patrimônio da universidade por meio de doação. Todo o patrimônio da Instituição de Apoio, em caso de extinção, também será doado à UFC, de acordo com seu Estatuto.

A utilização dos recursos diretamente nas Instituições de Apoio perdurou por muito tempo. Mas, em 09 de agosto de 2004, a Portaria UFC/GR N° 1020 (Anexo III) ordenava o depósito dos 10% (dez por cento) devidos à UFC na Conta Única do Tesouro Nacional, de acordo com a Resolução N° 06/CONSUNI, sob pena da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) somente emitir os certificados de conclusão dos cursos após comprovação, pela unidade responsável pela execução do curso, do recolhimento do percentual definido no inciso II do Art. 8° da referida resolução.

Após o recolhimento do percentual da UFC à Conta Única do Tesouro Nacional, os recursos destinados às Faculdades ou Centros e aos Departamentos Acadêmicos, no valor percentual de 3,5 (três e meio por cento) deveriam, conforme determina a Resolução N° 06/CONSUNI, Art. 8°, Alínea A, fazer parte de um fundo especial destinado às suas atividades-fins. Mas, até o momento, os recursos desse fundo especial dos projetos oriundos da Diretoria da FEAAC, por exemplo, ainda não foram disponibilizados pela Reitoria. Se os recursos fossem colocados à disposição, poderiam atenuar os problemas de falta de recursos enfrentados pelos gestores das unidades acadêmicas da UFC.

Não se tem dúvida que a Resolução acima citada busca controlar a atuação das instituições de apoio no âmbito da UFC, mas não há uma efetiva cobrança de que as Instituições de Apoio realmente cumpram seus artigos e parágrafos.

À UFC caberia a não-renovação dos projetos, de acordo com o parágrafo único do Art. 15 dessa Resolução, cuja redação é a seguinte: “os convênios, contratos, acordos e ajustes vigentes não poderão ser prorrogados ou renovados sem a devida adequação às regras estabelecidas nesta Resolução”. À UFC também caberia cumprir o que determina a Resolução N° 06/2001 do CONSUNI, que seria o repasse do percentual devido às unidades acadêmicas respectivas.

4.7 Serviços realizados pelas Instituições de Apoio

As Instituições de Apoio no âmbito da UFC realizam o serviço de administração financeira e prestação de contas dos projetos em parceria com a UFC.

Das entidades de apoio, pelo serviço prestado é cobrada taxa de administração, a qual pode variar de acordo com a complexidade e o volume de recursos envolvidos no projeto. Essa taxa de administração pode variar, mas, em geral, está entre 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento). Esses recursos destinam-se à manutenção das atividades administrativas da própria entidade. De acordo com o Estatuto, o saldo desses recursos é investido na própria entidade.

Vale ressaltar que essas instituições também prestam outros serviços às entidades públicas e privadas, que não envolvem a universidade. Portanto, na realização desses serviços, não cabe à UFC o percentual devido, de acordo com a Resolução N° 06/2001 do CONSUNI.

4.8 A Participação de servidores federais nas Instituições de Apoio às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) poderão, de acordo com a Lei N° 8.958, de 20 de dezembro de 1994, autorizar, conforme as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no Art. 1.º da Lei 8.598 de 20/12/94, sem prejuízo de suas atribuições

funcionais. A participação de que fala a lei não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão.

É vetada, contudo, aos servidores públicos federais a participação nas atividades das fundações durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuadas as colaborações esporádicas, remuneradas ou não, em assuntos de sua especialidade. Na realidade, a participação dos servidores limita-se à coordenação de cursos ou ao trabalho administrativo junto aos projetos, cujo tempo é sempre limitado e já determinado da apresentação do seu projeto, podendo ser prorrogado a cargo do agente financiador.

Assim sendo, é vetada a contratação dos referidos servidores federais para a ocupação de cargos de pessoal administrativo, de manutenção, de docência ou pesquisa para prestarem serviços ou atender a necessidades de caráter permanente.

Os servidores técnico-administrativos, principalmente, estão mais ligados aos projetos realizados pelas Instituições de Apoio, sem nenhum prejuízo de suas atividades junto à universidade. Quando há a participação desses servidores junto aos projetos, geralmente eles trabalham durante o período que durar o projeto. Para isso, fica resguardado o tempo ao qual esses servidores trabalham junto ao seu departamento e, no seu tempo livre, podem exercer outras atividades.

4.9 Acesso às informações financeiras dos recursos gerados em parceria com a UFC

A UFC, enquanto instituição que centraliza todas as suas Instituições de Apoio, poderia contribuir para uma maior transparência dos recursos administrados por tais instituições.

Entende-se que os recursos dos projetos em parceria com a UFC e administrados pelas Instituições de Apoio tratam-se de recursos que devem ter transparência na sua gestão. Na UFC, ainda é um mito o envolvimento de docentes e servidores técnico-administrativos e o recebimento de pagamento por meio de tais instituições.

Ao se visitar o *site* da UFC, não há qualquer menção de que exista alguma Instituição de Apoio. As instituições também deveriam ser cobradas na divulgação dos dados financeiros dos projetos em parceria com a UFC. Essa iniciativa daria uma maior transparência e credibilidade quanto ao destino dado a esses recursos.

Após visitar o *site* de todas as Instituições de Apoio à UFC que estão disponíveis, percebe-se que nenhuma expõe os dados financeiros, até mesmo os recursos que provêm de projetos em parceria com a UFC.

A prestação de contas à sociedade é uma maneira de se inteirar e aproximar as organizações da sociedade em que atuam. As instituições públicas poderiam adotar o termo *Accountability* em seu dia-a-dia que, segundo Lamounier (1997, p. 38), “diz respeito à sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam, à existência de mecanismos institucionais efetivos que permitam chamá-los à fala quando não cumprirem suas responsabilidades básicas”, explicando que o termo *accountability*, não obstante as tentativas em todos os níveis, ainda não possui um similar nacional. É um termo abrangente, que vai além da prestação de contas pelos gestores de coisa pública. Talvez sua tradução para o português esteja à espera da adoção e incorporação dos seus respectivos conceitos por parte da administração pública brasileira.

Esses recursos deveriam estar abertos à sociedade, principalmente para a sociedade acadêmica, pois a maioria clama por mais transparência no trato dos recursos arrecadados e administrados pelas Instituições de Apoio.

Em visita ao *site* da ASTEF (www.astef.ufc.br), há o anúncio de um item chamado “Finanças”, mas, quando se acessa, encontra-se um aviso informando que a página está em construção.

O *site* da ACEP (www.acep.org.br), durante muito tempo, disponibilizou os dados das transferências dos recursos da UFC. Atualmente, não divulga as informações financeiras dos projetos em parceria com a UFC, mas, mensalmente, informa aos gestores da UFC os valores depositados na Conta Única do Tesouro Nacional, por meio de relatório encaminhado aos dirigentes competentes.

Nos *sites* da Sociedade de Assistência à Maternidade-Escola Assis Chateaubriand (SAMEAC) do Centro de Treinamento e Desenvolvimento (CETREDE) e da Associação Científica de Estudos Agrários (ACEG), não há qualquer menção sobre dados financeiros de qualquer natureza.

As demais instituições, o Centro de Estudos e Pesquisas dos Docentes do Curso de Odontologia da UFC (CEPDCO) e a Fundação Paulo Bonavides não possuem *site* disponível na *Internet* ou qualquer divulgação oficial dessas informações.

Deveriam existir relatórios financeiros dos recursos administrados pelas Instituições de Apoio em parceria com a UFC para a real transparência de suas ações. Essas informações deveriam estar disponíveis ou nos *sites* das instituições e da UFC, ou por meio de relatórios financeiros.

5. ANÁLISE DOS DADOS

Com base na proposta do presente trabalho de propor um modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC, se faz necessário analisar as ações e ferramentas de controle existentes.

5.1 Análise da gestão atual dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC

Apesar de a UFC ter se empenhado no controle dos recursos gerados das Instituições de Apoio com a implementação da Resolução Nº 06 do CONSUNI, esse controle ainda não funciona a contento. Uma das principais dificuldades da atual tentativa de controle é o não-acompanhamento das Instituições de Apoio por parte da universidade.

As receitas, a partir da arrecadação, passando pelo procedimento matemático do cálculo do percentual da UFC, até o efetivo depósito mensal na Conta Única do Tesouro Nacional, conforme determina a Resolução Nº 06 do CONSUNI, deveriam ser acompanhadas.

Todas as instâncias da UFC envolvidas com os projetos deveriam ser fiscalizadoras das Instituições de Apoio. Dentre essas, a Auditoria Interna (AUDIN), enquanto órgão de controle interno da instituição, deveria acompanhar todos os contratos e convênios da UFC em parceria com as Instituições de Apoio, observando os depósitos efetuados em conta e visitando as instituições regularmente, a fim de se verificar possíveis inconsistências entre os relatórios de informações financeiras dos valores dos depósitos da Conta Única e os relatórios financeiros da instituição. De acordo com o Relatório Anual de Atividades 2004 da UFC (2004, p. 87), é mencionado que há, em “fase embrionária”, a implantação de um controle dos convênios, nos quais a UFC figure como parte interessada, direta ou indiretamente.

Após contato com a AUDIN da UFC para saber como está o andamento do modelo de controle proposto por esse órgão de controle, constatou-se que ainda não há um modelo em andamento ou em funcionamento. Há a proposta de se criarem mecanismos de controle a partir da modificação da Resolução Nº 06 do CONSUNI, adaptando-a à realidade da UFC e das Instituições de Apoio.

Um grupo de trabalho formado por representantes da UFC e das Instituições de Apoio está formado com o intuito de alterar a mencionada resolução, com o intuito de se ampliar

o controle atualmente exercido. O controle efetuado pela UFC não satisfaz o que dita a Resolução N° 06 do CONSUNI. Após a aprovação do projeto, de curso ou pesquisa, não há um efetivo acompanhamento dos repasses dos recursos financeiros. Também não é exigida, conforme dispõe a referida Resolução, a prestação de contas ao final do projeto para a verificação se o orçamento aprovado foi cumprido.

5.2 Pesquisa realizada nas Instituições de Apoio da UFC

Com o objetivo de se avaliar a relação entre a UFC e Instituições de Apoio parceiras, foi aplicado um questionário. O objetivo, dentre outros, é saber se há o repasse mensal do percentual da UFC, a forma com que a Instituição de Apoio apura esse valor repassado mensalmente, se os recursos são depositados imediatamente ou se ficam à disposição na própria instituição.

Outra preocupação, ao se aplicar esse instrumento, foi saber se todas as Instituições de Apoio estão realizando os procedimentos de repasse do percentual da UFC da mesma forma, conforme indicam a Resolução N° 06 do CONSUNI, de 12 de julho de 2001, e a Portaria UFC/GR N° 1020, de 09 de agosto de 2004.

Das 08 (oito) Instituições de Apoio parceiras da UFC, apenas 05 (cinco) (FCPC, CETREDE, ACEP, Paulo Bonavides e ACEG) responderam ao questionário de maneira satisfatória. A SAMEAC respondeu, por meio do Ofício GD/MEAC/UFC N° 1112/2006, datado de 10 de abril de 2006 da Diretora Geral da MEAC-UFC, que “A SAMEAC não se enquadra na Resolução 06/2001 do CONSUNI, em virtude de ser a UFC que faz o repasse para esta entidade através de orçamentos administrativos. A SAMEAC não administra recursos financeiros.” A CPDCO também não respondeu, por não estar em funcionamento. A ASTEF também não respondeu, mas se encontra em funcionamento.

5.2.1 Quanto ao controle dos recursos pela UFC

Para um maior entendimento do controle realizado atualmente nas Instituições de Apoio, foi pesquisado se a UFC, de alguma forma, investiga o repasse desses recursos financeiros por meio da Conta Única do Tesouro Nacional.

QUESTÃO 1 - Os projetos em parceria com a UFC, cujos recursos são administrados por esta instituição, são, regularmente, auditados ou investigados de alguma forma pela UFC?

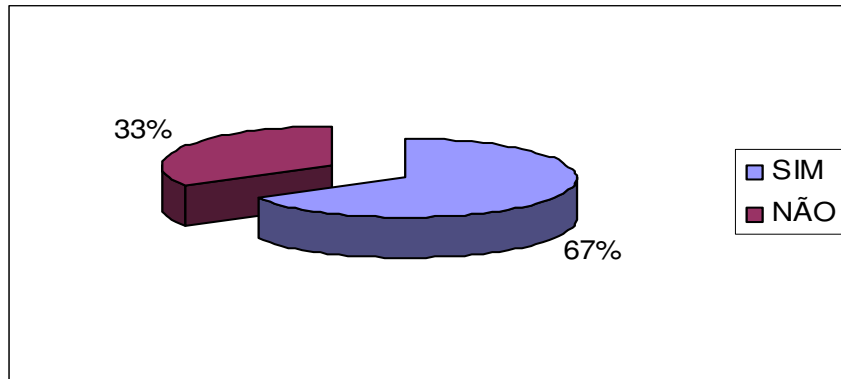


GRÁFICO 1 - Projetos regularmente auditados pela UFC.

Fonte: Pesquisa Direta (2006).

Constatou-se que 67% (sessenta e sete por cento) das Instituições de Apoio são regularmente auditadas ou investigadas de alguma forma pela UFC, enquanto 33% (trinta e três por cento) dessas instituições não são regularmente auditadas ou investigadas.

5.2.2 Repasse mensal dos recursos financeiros à Conta Única do Tesouro Nacional

Para se analisar o repasse mensal à Conta Única do Tesouro Nacional está sendo efetuado de acordo com a Resolução N° 06/2001 do CONSUNI, buscou-se avaliar o cumprimento dessa Resolução. O repasse mensal deveria estar acontecendo normalmente, pois a Resolução é datada de julho de 2001.

QUESTÃO 2 - Esta Instituição de Apoio repassa mensalmente, através da Conta Única do Tesouro Nacional recolhidos pela Guia de Recolhimento da União (GRU), os recursos retidos dos projetos em parceria com a UFC, de acordo com a Resolução N° 06 do CONSUNI?

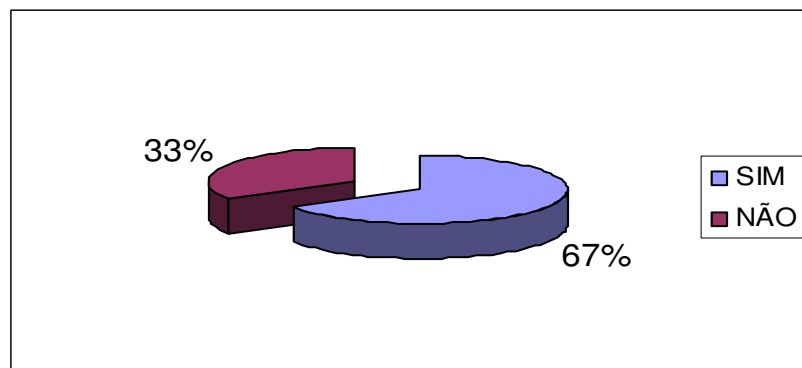


GRÁFICO 2 – Repasse mensal à Conta Única do Tesouro Nacional.

Fonte: Pesquisa Direta (2006).

Observou-se que 67% (sessenta e sete por cento) das Instituições de Apoio repassam mensalmente os recursos financeiros à Conta Única do Tesouro Nacional, conforme determina a Resolução N°06 do CONSUNI. Outras, 33% (trinta e três por cento) das instituições, ainda não fazem o que determina a Resolução mencionada.

5.2.3 Mês de início do repasse mensal à Conta Única do Tesouro Nacional

O mês de início do repasse dos recursos financeiros é de fundamental importância, de acordo com a Portaria UFC/GR N° 1020, de 09 de agosto de 2004, a qual determina que os valores arrecadados em decorrência da prestação de serviços prestados na UFC, nos termos do disposto na Resolução N°06 do CONSUNI, sejam depositados, conforme identificação de cada projeto, à Conta Única do Tesouro Nacional.

Caso o projeto seja de curso de pós-graduação, a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação somente emitirá os certificados de conclusão dos cursos após a comprovação do recolhimento do percentual definido pela referida Resolução. Se o projeto for de pesquisa, não haverá renovação ou assinatura de novo convênio. O mês de início dos depósitos é um indicador de que a Resolução e a Portaria estão sendo cumpridas.

QUESTÃO 3 - A partir de quando esta Instituição de Apoio iniciou os depósitos na Conta Única do Tesouro Nacional?

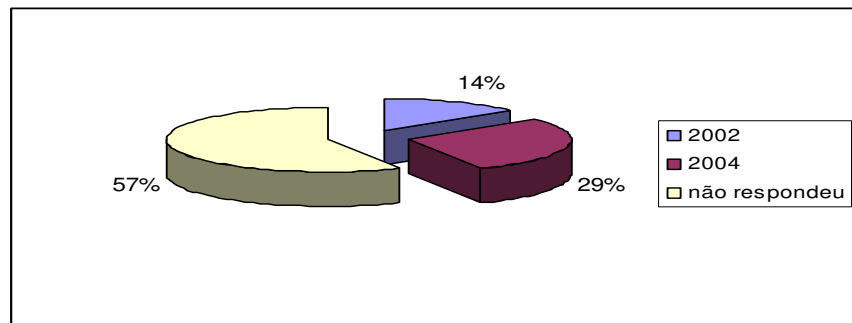


GRÁFICO 3 – Início dos depósitos na Conta Única do Tesouro Nacional.
Fonte: Pesquisa Direta (2006).

Observou-se que 57% (cinquenta e sete por cento) das Instituições de Apoio não responderam à pergunta. Sabe-se ainda que 29% (vinte e nove por cento) iniciaram seus repasses em 2004, após a Portaria UFC/GR N° 1020/2004, enquanto outros 14% (quatorze por cento) das instituições iniciaram seus repasses ainda em 2002. Essa divergência de datas do início dos

depósitos demonstra que não há um controle incisivo pela UFC do percentual devido, mesmo após a Resolução e Portaria publicadas.

5.2.4 Conhecimento das Instituições de Apoio acerca dos objetivos e funções desenvolvidas pela Auditoria Interna (AUDIN)

Com o intuito de se conhecer se as Instituições de Apoio estavam inteiradas acerca dos objetivos e funções desenvolvidas pela Auditoria Interna (AUDIN), questionou-se sobre a sua função e o seu objetivo.

QUESTÃO 4 - Esta Instituição de Apoio tem conhecimento dos objetivos e das funções desenvolvidas pela Auditoria Interna (AUDIN) da UFC ?

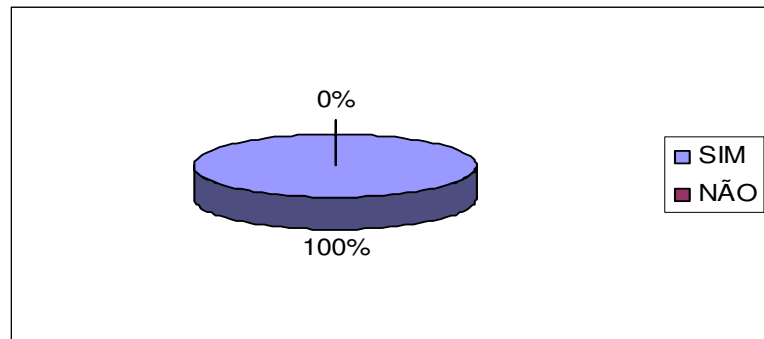


GRÁFICO 4 – Conhecimento dos objetivos e funções da AUDIN.

Fonte: Pesquisa Direta (2006).

Constatou-se que 100% (cem por cento) das Instituições de Apoio que responderam ao questionário afirmaram ter conhecimento dos objetivos e funções desenvolvidos pela AUDIN. Essa afirmação é um indicativo de que esse órgão está em contato com as Instituições de Apoio e que poderá desempenhar importante papel na aplicação e execução do controle dos recursos financeiros gerados nas instituições no âmbito da UFC.

5.2.5 Para qual órgão da UFC é informado o valor depositado na Conta Única do Tesouro Nacional

Com a intenção de se conhecer se a informação do valor dos repasses financeiros à Conta Única do Tesouro Nacional, questionou-se sobre a qual órgão interno da UFC a Instituição de Apoio envia esta informação.

QUESTÃO 5 - A qual órgão da UFC esta Instituição de Apoio informa os repasses efetuados através da Conta Única do Tesouro Nacional, de acordo com a Resolução N° 06 do CONSUNI?

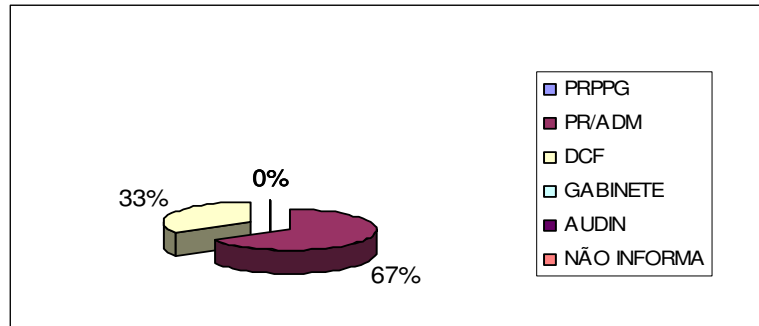


GRÁFICO 5 – Órgão informado dos repasses financeiros.

Fonte: Pesquisa Direta (2006).

Constatou-se que 67% (sessenta e sete por cento) das Instituições de Apoio enviam a informação para a Pró-Reitoria de Administração (PR/ADM) e 33% (trinta e três por cento) remetem-na para o Departamento de Contabilidade e Finanças, que pertence à PR/ADM.

5.2.6 Controle e apuração dos recursos financeiros nas Instituições de Apoio em sistemas informatizados

O controle dos recursos financeiros nas Instituições de Apoio deve ser questionado para se conhecer a forma de apuração do percentual a ser repassado à Conta Única do Tesouro Nacional. O controle deve ser acompanhado de acordo com os extratos bancários de entrada dos créditos dos recursos referentes aos projetos em parceria com a UFC. Deve-se atentar que os recursos devem permanecer em conta específica para facilitar o controle e os procedimentos de auditoria na apuração desses percentuais.

QUESTÃO 6 - Esta Instituição de Apoio realiza algum controle sobre esses recursos em seu sistema financeiro informatizado?

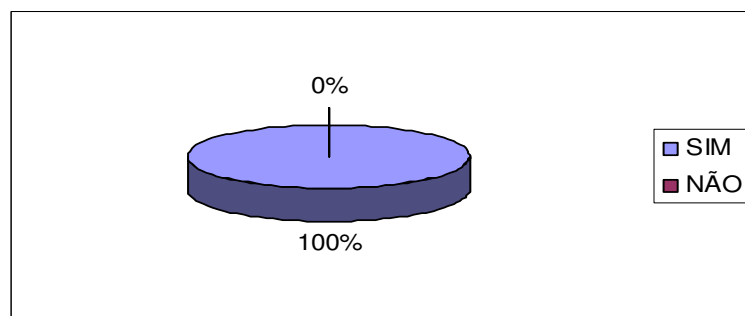


GRÁFICO 6 – Controle dos recursos financeiros em sistemas informatizado.

Fonte: Pesquisa Direta (2006).

Questionou-se se a Instituição de Apoio realiza em seu sistema financeiro informatizado algum tipo de controle dos recursos recebidos dos projetos em parceria com a UFC. Um total de 100% (cem por cento) das Instituições de Apoio que responderam à pergunta, confirmaram que realizam o controle por meio de sistema financeiro informatizado.

5.2.7 Grau de confiança dos diretores/presidentes das Instituições de Apoio em seu sistema financeiro informatizado

O grau de confiança dos diretores/presidentes das Instituições de Apoio em seu sistema financeiro informatizado deve ser checado, a fim de que se tenha a certeza de que os dirigentes de tais entidades trabalham confiantes na veracidade das informações prestadas.

QUESTÃO 7 - Qual o grau de confiança que os administradores desta Instituição de Apoio depositam em seu sistema financeiro informatizado?

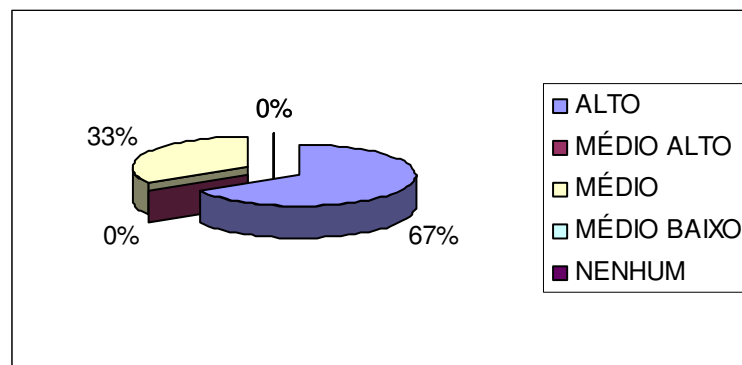


GRÁFICO 7 – Grau de confiança no sistema financeiro utilizado.

Fonte: Pesquisa Direta (2006).

Ficou constatado que, das Instituições de Apoio que possuem sistemas financeiros informatizados, 67% (sessenta e sete por cento) dos administradores dessas instituições têm alto grau de confiança em seus sistemas, ao passo que 33% (trinta e três por cento) dos administradores têm médio grau de confiança.

5.2.8 Ferramenta utilizada na apuração do valor a ser repassado à UFC

A ferramenta utilizada na maioria das Instituições de Apoio pesquisadas está baseada em um sistema financeiro informatizado, o qual emite relatórios contábeis e/ou gerenciais, cujas

informações são utilizadas na tomada de decisões e, também, na apuração do valor mensal a ser repassado à UFC por meio da Conta Única do Tesouro Nacional.

QUESTÃO 8 - Qual ferramenta é utilizada na apuração do valor mensal a ser depositado em favor da UFC na Conta Única do Tesouro Nacional?

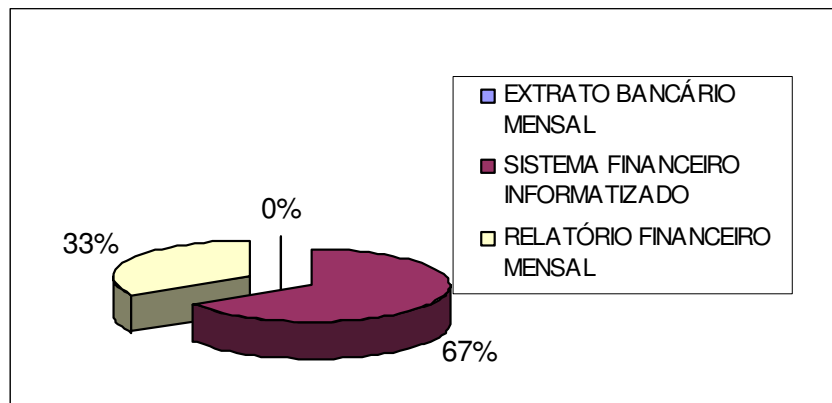


GRÁFICO 8 – Ferramenta utilizada na apuração do percentual da UFC.

Fonte: Pesquisa Direta (2006).

Constatou-se que 67% (sessenta e sete por cento) das Instituições de Apoio utilizam a ferramenta sistema financeiro informatizado para a apuração do valor a ser repassado à Conta Única do Tesouro Nacional, enquanto 33% (trinta e três por cento) utilizam Relatório Financeiro Mensal para apuração desse mesmo valor.

Esse relatório pode ser elaborado, por exemplo, em planilhas eletrônicas (Excel) ou através de sistema financeiro informatizado.

5.2.9 Metodologia de manuseio dos recursos financeiros dos projetos em parceria com a UFC

De acordo com a Resolução do CONSUNI, os recursos financeiros dos projetos em parceria com a UFC, cujos recursos são administrados pelas Instituições de Apoio, devem estar disponíveis em conta específica para, assim, facilitar seu manuseio e controle.

Esta medida é necessária devido a necessidade de futuras auditoria e prestações de contas do projeto.

QUESTÃO 9 - Os recursos da UFC, com base na Resolução, ficam à disposição em conta específica nessa instituição?

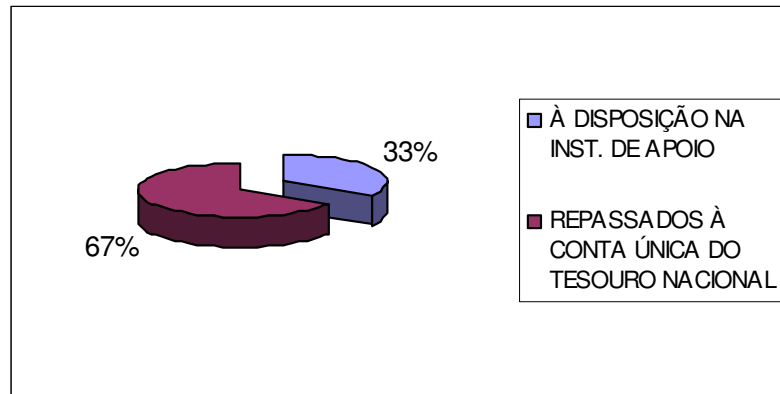


GRÁFICO 9 – Metodologia de manuseio dos recursos financeiros dos projetos em parceria com a UFC.

Fonte: Pesquisa Direta (2006).

Verificou-se que 67% (sessenta e sete por cento) das Instituições de Apoio repassam os recursos financeiros conforme determina a Resolução N° 06 do CONSUNI. Contudo, 33% (trinta e três por cento) dessas instituições ainda disponibilizam os recursos financeiros na própria instituição. Verifica-se que ainda há Instituições de Apoio que desobedecem tanto à Resolução N° 06 do CONSUNI quanto à Portaria UFC/GR N° 1020, de 09 de agosto de 2004, sendo que esta determinava o imediato depósito na Conta Única do Tesouro Nacional dos percentuais dos projetos em parceria com a UFC que estavam retidos nas instituições.

5.2.10 Conhecimento da aplicação dos recursos repassados à Conta Única do Tesouro Nacional

Os recursos financeiros repassados à Conta Única do Tesouro Nacional, realizados por meio de depósito com código identificador que vincula esse recurso à UFC, deveriam retornar no orçamento do ano seguinte para a UFC distribuir de acordo com a Resolução do CONSUNI, ou seja, 5% (cinco por cento) para a Reitoria, 1,5% (um e meio por cento) para a Pró-Reitoria de origem do projeto e 3,5% (três e meio por cento) para o Centro ou Faculdade e Departamento de origem do projeto.

QUESTÃO 10 - Esta Instituição de Apoio tem conhecimento de onde são aplicados os recursos depositados na Conta Única do Tesouro Nacional?

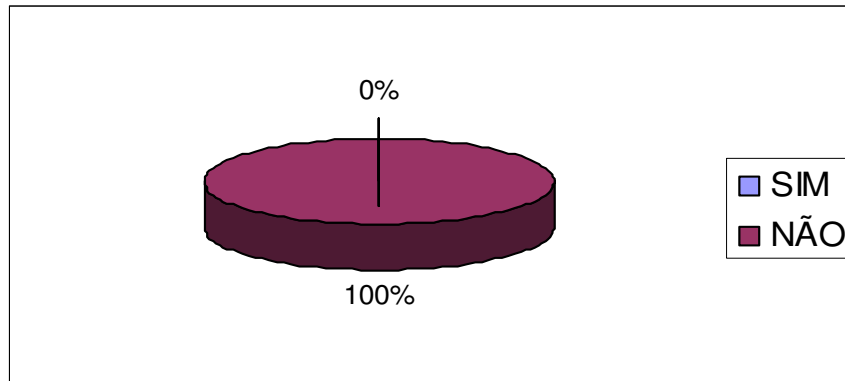


GRÁFICO 10 – Conhecimento da aplicação dos recursos na UFC.
Fonte: Pesquisa Direta (2006).

Constatou-se que 100% (cem por cento) das Instituições de Apoio não têm conhecimento de onde são aplicados os recursos repassados à Conta Única do Tesouro Nacional. Não há controle e divulgação dos recursos orçamentários da UFC oriundos dos recursos financeiros, cujos projetos são administrados pelas Instituições de Apoio. Esses recursos deveriam ser inseridos no orçamento da UFC e retornar no ano seguinte, por meio dos repasses do Governo Federal, como fonte de recursos próprios, para que os respectivos Departamentos, Centro ou Faculdade, Pró-Reitorias e Reitoria pudessem utilizar esses recursos conforme determina a Resolução do CONSUNI.

5.3 Principais fatos extraídos do questionário

De acordo com os resultados obtidos na pesquisa, constatou-se que 67% (sessenta e sete por cento) das Instituições de Apoio são regularmente auditadas ou investigadas de alguma forma pela UFC. Houve falha no questionário, pois a regularidade que se pergunta é a mensal. Sabe-se que não há, mensalmente, auditoria ou investigação por parte da UFC junto às Instituições de Apoio parceiras.

Observou-se que 33% (trinta e três por cento) das Instituições de Apoio não recolhem o percentual da UFC na Conta Única do Tesouro Nacional, conforme determina a Resolução Nº 06/2001 do CONSUNI. Constatou-se que ainda não há um efetivo controle do depósito dos recursos.

Quanto ao início do depósito do percentual da UFC na Conta Única do Tesouro Nacional, 14% (quatorze por cento) das Instituições de Apoio iniciaram no ano de 2002, 29% (vinte e nove por cento) em 2004, quando foi publicada a Portaria UFC/GR N° 1020/2004. Contudo, 57% (cinquenta e sete por cento) das Instituições de Apoio não responderam à pergunta.

Conforme os resultados obtidos do questionário, 100% (cem por cento) das Instituições de Apoio afirmaram ter conhecimento dos objetivos e funções desenvolvidos pela AUDIN. Isso poderá ser de grande ajuda quando do efetivo controle dos recursos, visto que a AUDIN será o órgão de importante papel na fiscalização das Instituições de Apoio.

Após o depósito do percentual da UFC na Conta Única do Tesouro Nacional, as Instituições de Apoio informam à universidade o valor e enviam cópia dos relatórios financeiros de cálculo do percentual, juntamente com cópia do depósito identificado. De acordo com o questionário, 67% (sessenta e sete por cento) das Instituições de Apoio enviam a informação para a Pró-Reitoria de Administração (PR/ADM) e 33% (trinta e três por cento) remetem-na para o Departamento de Contabilidade e Finanças, que pertence à PR/ADM. Entende-se que a informação está sendo encaminhada para o órgão de competência.

Constatou-se que todas as Instituições de Apoio que responderam à pesquisa, utilizam sistema financeiro informatizado. Assim, o cálculo da apuração do percentual da UFC poderá ser obtido com maior confiabilidade. Verificou-se, ainda, que 67% (sessenta e sete por cento) dos administradores das Instituições de Apoio têm alto grau de confiança em seus sistemas, ao passo que 33% (trinta e três por cento) dos administradores têm médio grau de confiança, reforçando o grau de confiança em seus sistemas financeiros informatizados.

Ainda no tema sistema financeiro informatizado, constatou-se que 67% (sessenta e sete por cento) das Instituições de Apoio utilizam a ferramenta sistema financeiro informatizado para apuração do valor a ser repassado à Conta Única do Tesouro Nacional, enquanto 33% (trinta e três por cento) utilizam Relatório Financeiro Mensal para apuração desse mesmo valor. Isso facilitará o trabalho da AUDIN no entendimento do cálculo do percentual da UFC.

Constatou-se que não há uma padronização dos procedimentos das Instituições de Apoio no que diz respeito ao cumprimento das normas da UFC. Algumas instituições recolhem o percentual da UFC, mas não o repassam por meio da Conta Única do Tesouro Nacional, ficando os recursos à disposição na própria instituição. Verificou-se que 67% (sessenta e sete por cento)

das Instituições de Apoio repassam os recursos financeiros conforme determinam a Resolução do CONSUNI N° 06/2001 e a Portaria UFC/GR N° 1020/2004. Contudo, 33% (trinta e três por cento) dessas instituições ainda disponibilizam os recursos financeiros na própria instituição.

Verificou-se que 100% (cem por cento) das Instituições de Apoio não têm conhecimento de onde são aplicados os recursos repassados à Conta Única do Tesouro Nacional. Da mesma forma que as Instituições de Apoio devem prestar contas dos recursos que foram repassados, a universidade deve também elaborar prestação de contas dos recursos que foram utilizados em benefício da UFC, conforme determina a Resolução do CONSUNI com relação à aplicação dos recursos.

Após todas as informações retiradas do questionário, verifica-se que são necessários alguns ajustes para o efetivo controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC.

Ações devem ser tomadas para que os procedimentos de cálculo, o repasse dos recursos, por meio de depósitos na Conta Única do Tesouro Nacional, e o envio das prestações de contas mensais à UFC estejam de acordo com o modelo de controle que será exposto a seguir.

6. PROPOSTA DE MODELO DE CONTROLE DOS RECURSOS FINANCEIROS GERADOS NAS INSTITUIÇÕES DE APOIO NO ÂMBITO DA UFC

Atualmente, não existe um controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC que satisfaça às exigências das normas e regimento interno dessa instituição. O controle, fiscalização da UFC sobre as Instituições de Apoio, não ocorre de maneira estruturada, com normas pré-estabelecidas. O que há são instrumentos de controle, tais como a Resolução N° 06/2001 do CONSUNI, a Portaria UFC/GR N° 1020, de 09 de agosto de 2004 e ações aleatórias que buscam realizar esse controle. Nem mesmo a AUDIN, de acordo com suas atividades, possui alguma atividade que tenha como objetivo fiscalizar as Instituições de Apoio.

A partir do controle informal e de instrumentos de controle que hoje existem, pretende-se elaborar um modelo de controle, capaz não apenas de atender às expectativas da comunidade acadêmica e da sociedade, como também de fornecer informações financeiras confiáveis e, aliado a isso, dar maior transparência aos recursos financeiros gerados nas instituições de apoio no âmbito da UFC.

Esse modelo deverá demonstrar: i) quais instituições de apoio que trabalham em parceria com a UFC estão aptas a continuar essa parceria; ii) quais os recursos gerados em parceria com a universidade e como é calculado o percentual da UFC, de acordo com a Resolução N° 06/2001 do CONSUNI; iii) se os recursos arrecadados pela Instituição de Apoio são depositados em conta específica e se são aplicados na realização do projeto, conforme estabelece o orçamento aprovado; iv) quais os projetos (pesquisa, extensão ou pós-graduação) em andamento na UFC; e v) se a Instituição de Apoio atende aos aspectos legais e regulamentares da UFC.

Dentro do modelo de controle aqui proposto, pretende-se inserir, nas atribuições da AUDIN, o controle dos recursos financeiros dos projetos em parceria com a UFC, administrados pelas Instituições de Apoio. Não seria necessária a criação, pela UFC, de um órgão específico de controle dos recursos acima descritos para as Instituições de Apoio.

Inicialmente, apresenta-se a proposta de modelo de controle e, logo a seguir, sugerem-se alterações nos procedimentos de tramitação do processo de aprovação dos projetos nas diversas instâncias da UFC, por meio dos fluxogramas apresentados nas Figuras 6 e 7. Esses

fluxogramas têm o objetivo de envolver maior número de instâncias, dentre elas a AUDIN e a Procuradoria Geral da UFC, a fim de se obter maior controle.

6.1 Proposta de modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC

Antes de se descrever como será a proposta de modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC, faz-se necessário lembrar alguns pontos importantes.

Os recursos arrecadados pelas Instituições de Apoio dos projetos em parceria com a UFC podem ser provenientes de: i) arrecadação de inscrições e mensalidades dos cursos de extensão ou de pós-graduação; ii) arrecadação de parcelas de convênio, contrato ou acordo com entidades governamentais ou privadas das pesquisas e/ou consultorias a serem realizadas; e iii) outros tipos de arrecadação provenientes dos serviços que necessitem da utilização da chancela UFC.

Dos recursos arrecadados, será depositado para a UFC o percentual de, no mínimo, 10% (dez por cento) em Conta Única do Tesouro Nacional, de acordo com a Resolução N° 06/2001 do CONSUNI. Os outros 90% (noventa por cento) dos recursos deverão ser aplicados conforme determina o orçamento previamente elaborado pelo coordenador do curso e aprovado pelas diversas instâncias da UFC, conforme demonstrado nos fluxogramas.

Após o depósito do recurso pertencente à UFC em sua conta única, cabe à universidade elaborar um mecanismo que identifique a origem dessa receita, planejando para a previsão orçamentária do ano seguinte a alocação desses recursos, para disponibilizar às unidades acadêmicas que deram origem a esse ingresso.

Essa receita arrecadada, com seu respectivo identificador, serviria para mensurar o impacto dos recursos gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC.

Atualmente, os recursos depositados pelas Instituições de Apoio na Conta Única do Tesouro Nacional não são contabilizados como deveriam. Estão contabilizados em receitas próprias como um todo, podendo ser utilizados pela UFC para outra finalidade, diferente da recomendada pela Resolução N° 06/2001 do CONSUNI, que é na faculdade e departamento de origem de projeto.

Após a arrecadação da receita dos projetos em parceria com a UFC, a Instituição de Apoio teria de seguir todo o modelo de controle, conforme demonstrado na Figura 7.

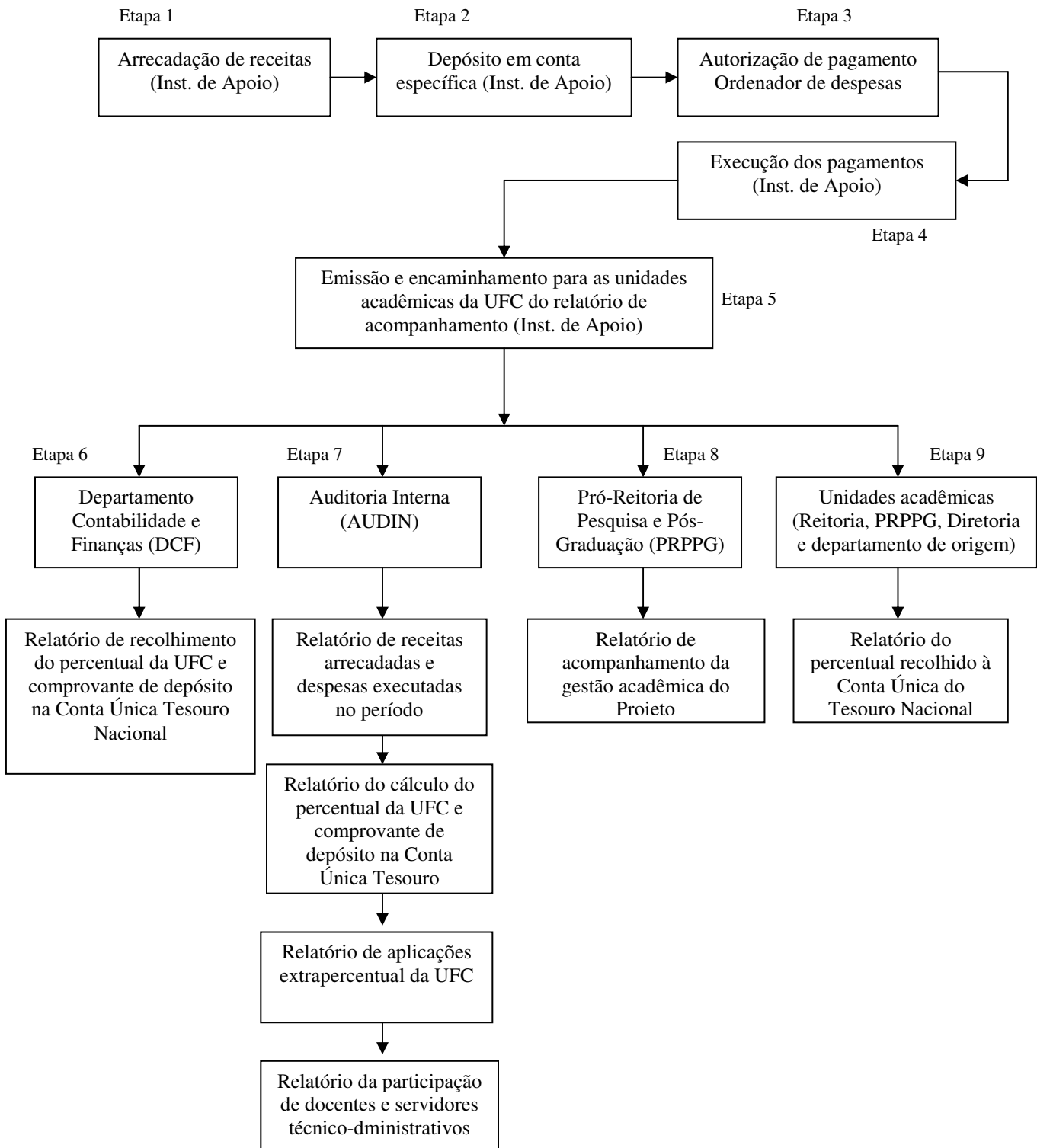


FIGURA 5 – Proposta de modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Etapa 1:

Nesta etapa, é contemplada a arrecadação das receitas (inscrições, mensalidades, parcelas, entre outras), por intermédio da Instituição de Apoio;

Etapa 2:

Aqui a Instituição de Apoio deverá efetuar depósito das receitas arrecadadas em conta específica, conforme determina a Resolução do CONSUNI Nº 06/2001. Os recursos, quando disponíveis em conta específica, facilitam o controle por parte da UFC, no caso de auditorias futuras.

Etapa 3:

Os recursos ficariam disponíveis em conta específica até a autorização, pelo ordenador de despesas (coordenador), para a execução dos pagamentos de pessoal, materiais diversos, impostos, serviços, entre outros.

Etapa 4:

Após autorização do coordenador, caberia à Instituição de Apoio realizar a execução dos pagamentos, além do cálculo e recolhimento do percentual devido à UFC, de acordo com a Resolução Nº 06/2001 do CONSUNI.

Etapa 5:

Ao final de cada mês, impreterivelmente, e também ao final do projeto, a Instituição de Apoio deverá emitir relatório mensal e/ou final, de acompanhamento das receitas arrecadadas e despesas efetuadas no período. Esse relatório deverá ser distribuído para as unidades acadêmicas da UFC, de acordo com suas competências. Deverá conter informações sobre as gestões financeira e acadêmica do projeto. Caso a Instituição de Apoio atrase por mais de um mês ou simplesmente não entregue o relatório, cabe à AUDIN informar à Procuradoria Geral para bloquear a assinatura para renovação ou criação de novos projetos, até que a situação esteja normalizada.

Etapa 6:

A Instituição de Apoio deverá enviar ao Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF) relatório financeiro contendo as receitas arrecadadas no período, o cálculo e o comprovante de recolhimento do percentual da UFC, de acordo com a Resolução N° 06/2001 do CONSUNI, na Conta Única do Tesouro Nacional.

Etapa 7:

A Instituição de Apoio deverá enviar à Auditoria Interna (AUDIN) relatório financeiro, o qual deverá conter: i) receitas e despesas executadas no período, para acompanhamento e conferência do realizado com o executado pela AUDIN; ii) memória de cálculo do percentual da UFC, de acordo com a Resolução N° 06/2001 do CONSUNI, para conferência; iii) aplicação extrapercentual da UFC, conforme o caso. Esse relatório deverá informar, por exemplo, os gastos com máquinas e equipamentos, reforma e manutenção, que são aplicados na UFC, mas que não foram realizados com os recursos do percentual da UFC. Esses gastos devem ser comprovados pela AUDIN; e iv) A participação de servidores, docentes e servidores técnico-administrativos, bem como o horário e a carga horária de trabalho, seriam informados para o conhecimento da UFC. Essa medida evitaria o choque de horário do servidor na UFC e na Instituição de Apoio, observadas as exigências legais para o caso.

Etapa 8:

A Instituição de Apoio também deverá encaminhar à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação relatório que deverá conter aspectos relacionados à gestão acadêmica. Para os projetos de Curso de Pós-graduação e/ou extensão, número de alunos que se inscreveram no curso, a evasão durante o curso, quantos alunos concluíram e quais as monografias ou dissertações apresentadas/defendidas. No caso de projeto de pesquisa, as informações administrativas de gestão seriam, entre outras, o financiador da pesquisa, o objeto da pesquisa, os resultados obtidos, o conhecimento adquirido e a tecnologia utilizada.

Etapa 9:

A Instituição de Apoio deverá encaminhar às Unidades Acadêmicas (Reitoria, PRPPG, Diretoria do Centro ou Faculdade e Departamento) ligadas ao projeto, relatório do valor percentual da cada uma delas depositado na Conta Única do Tesouro Nacional, para que possam acompanhar o saldo dos recursos que poderão ser utilizados no ano seguinte, quando os recursos estarão disponíveis.

O modelo de controle proposto visa a estabelecer regras para o bom relacionamento entre a UFC e as Instituições de Apoio parceiras. A UFC poderá implementar o modelo proposto no presente trabalho e avaliar os resultados obtidos.

6.2 Fluxograma de aprovação de Projetos de Pesquisa, de Curso de Extensão ou de Pós-Graduação

O modelo de controle proposto visa a melhorar a relação entre a UFC e as Instituições de Apoio parceiras. Tenta-se delinear ações condicionantes para que o projeto não seja aprovado sem que a Instituição de Apoio esteja executando suas atividades de acordo com o que dispõem a Resolução N° 06 do CONSUNI e a Portaria UFC/GR N° 1020, de 09 de agosto de 2004.

A proposta de modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC compreende um modelo genérico, que deverá ser subdividido em aspectos específicos de acordo com a natureza dos projetos.

Após o modelo de controle propriamente dito, faz-se necessária demonstração de novo fluxograma de procedimentos dos cursos de pós-graduação, extensão ou de pesquisa da UFC, que dará subsídio ao controle, objeto do modelo a ser proposto.

O novo fluxo dos procedimentos tornaria mais fácil o controle, visto que, caso a Instituição de Apoio não estivesse de acordo com todas as etapas do modelo de controle, não poderia renovar ou assinar novo convênio de parceria com a UFC para a realização de novos projetos

Para aprovação de projeto de pesquisa, sugere-se o fluxograma descrito na Figura 6.

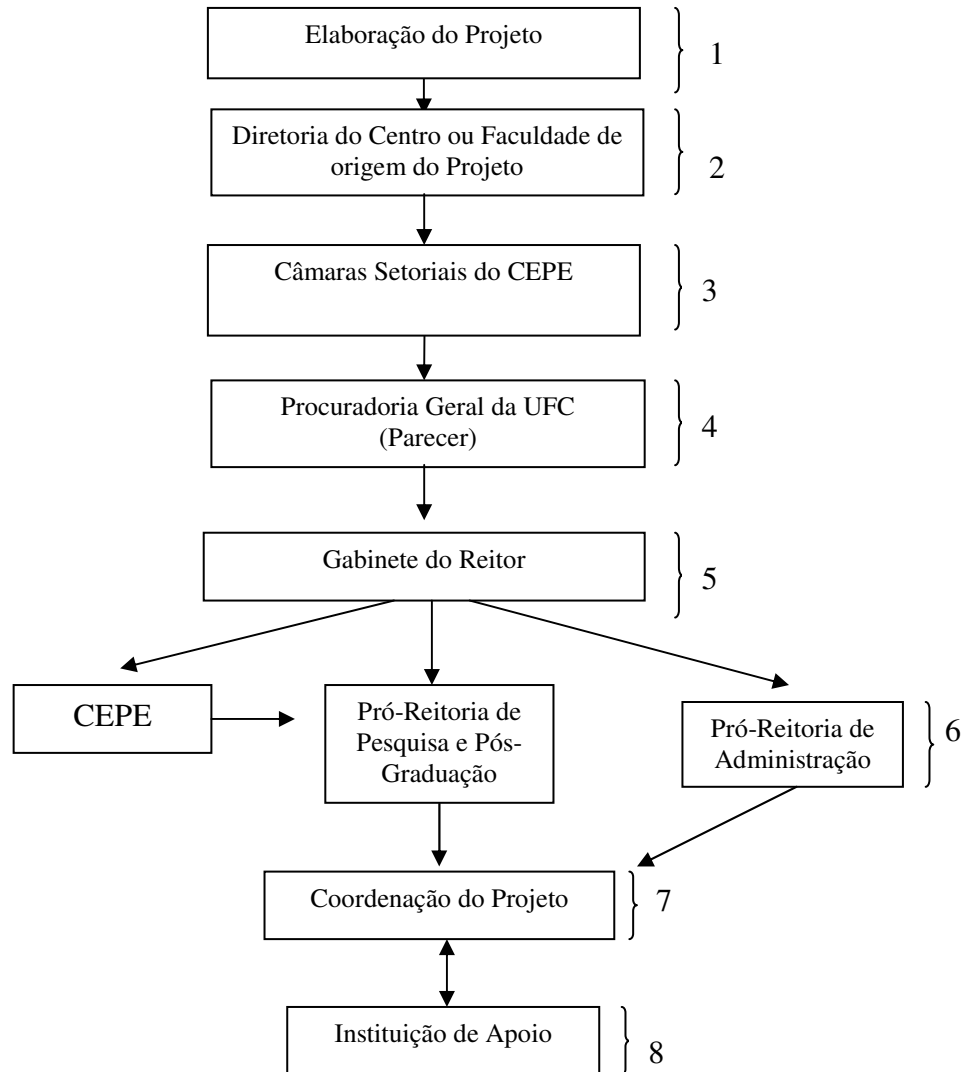


FIGURA 6 - Fluxograma dos procedimentos referente ao Projeto de Pesquisa na UFC.
Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 6 sintetiza o fluxograma de aprovação de um projeto de pesquisa. O fluxograma proposto visa a melhorar a relação da UFC com as Instituições de Apoio parceiras, tendo como agente intermediário o coordenador do projeto. Tenta-se delinear ações condicionantes para que o projeto não seja aprovado sem que a Instituição de Apoio esteja executando suas atividades de acordo com o que dispõem a Resolução N° 06 do CONSUNI e a Portaria UFC/GR N° 1020, de 09 de agosto de 2004.

O fluxograma do modelo de controle para os projetos de pesquisa, conforme Figura 6, teria o seguinte caminho:

1) Elaboração do projeto de pesquisa de acordo com solicitação do agente financiador. O projeto deverá conter a indicação da Instituição de Apoio, a qual fará a

administração financeira dos recursos, de acordo com a Resolução N° 06/CONSUNI, e ser encaminhado à Diretoria do Centro ou Faculdade de origem do projeto.

2) Em reunião do Conselho Departamental, o projeto fará parte da pauta da reunião e, se aprovado, seguirá para as Câmaras Setoriais do CEPE.

3) Nas Câmaras Setoriais do CEPE, o projeto deverá ser apresentado e, caso aprovado, deverá ser encaminhado à Procuradoria Geral da UFC.

4) A Procuradoria Geral deverá emitir parecer. Caso o parecer seja favorável, o convênio deverá ser elaborado e encaminhado devidamente assinado pelos respectivos responsáveis pela Instituição de Apoio e agente financiador, sendo enviado para assinatura do Magnífico Reitor da UFC. Caso a Instituição de Apoio possua algum fato impeditivo com relação à não-adequação ao modelo de controle por parte de projetos anteriormente administrados, este e qualquer outro convênio não será assinado/renovado.

5) O Magnífico Reitor da UFC assina o convênio e encaminha cópia do projeto e do convênio para o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), para a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) ou para a Pró-Reitoria de Extensão (PROEX), de acordo com a natureza do projeto, e para a Pró-Reitoria de Administração (PRADM).

6) Nesta etapa, o projeto será encaminhado para: (i) o CEPE emitir resolução de aprovação do projeto e encaminhar à PRPPG; (ii) a PRPPG ou PROEX, para as devidas providências, quais sejam: cadastrar a pesquisa em seus bancos de dados e aguardar relatórios que deverão ser emitidos pelo elaborador do projeto, de acordo com cronograma definido no convênio; a PRADM, para que esta informe ao Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF) e à Auditoria Interna (AUDIN) que a Instituição de Apoio indicada no projeto deverá efetuar depósitos mensais, na Conta Única do Tesouro Nacional, do percentual devido à UFC, de acordo com cronograma de desembolso financeiro definido no convênio.

7) À coordenação do projeto caberá acompanhar e atender às solicitações necessárias ao funcionamento e à continuidade do projeto. Apesar de as informações financeiras serem de responsabilidade da Instituição de Apoio, o coordenador é o ordenador de despesas; então, todas as transações financeiras do projeto são autorizadas por ele, de acordo com orçamento aprovado no projeto. Todas as informações financeiras são solicitadas pela coordenação do projeto à Instituição de Apoio.

8) Após todo o processo anterior, a Instituição de Apoio estará apta a iniciar as atividades de administração financeira do projeto de pesquisa, quais sejam: arrecadação das receitas, pagamento de pessoal, compra de material de consumo e permanente, retenção e recolhimento dos impostos devidos, cálculo do percentual da UFC e repasse por meio da Conta Única do Tesouro Nacional, dentre outras.

Para aprovação de um projeto de curso de extensão ou pós-graduação, sugere-se o fluxograma da Figura 7.

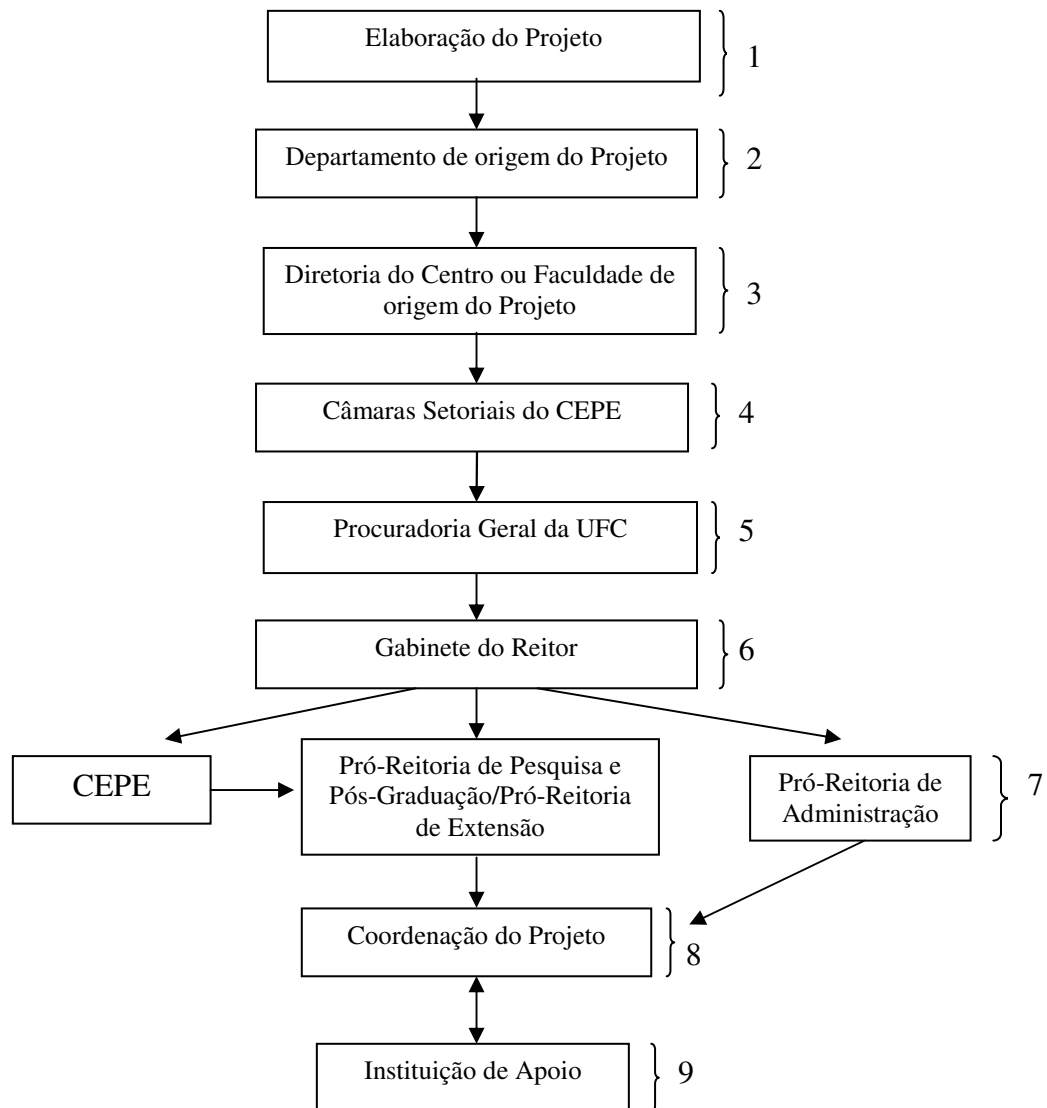


FIGURA 7 - Fluxograma dos procedimentos referente a Projeto de Pós-Graduação ou Extensão/UFC.
Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 7 sintetiza o fluxograma de aprovação de um projeto de curso de extensão ou de pós-graduação que também será utilizado na elaboração do modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC.

O fluxograma de aprovação dos projetos de curso de extensão ou pós-graduação, conforme Figura 7, teria o seguinte caminho:

1) Elaboração do projeto de curso de pós-graduação ou de extensão em formulário próprio. O projeto deverá conter a indicação da Instituição de Apoio que fará a administração financeira dos recursos, de acordo com a Resolução N° 06/CONSUNI. Caso o projeto seja curso de pós-graduação, deverá ser encaminhado ao departamento de origem para apreciação. No caso de projeto de extensão, deverá seguir para a Diretoria do Centro ou Faculdade de origem.

2) Em caso de projeto de pós-graduação, deverá ser analisado e aprovado em reunião departamental e seguirá para apreciação do Conselho Departamental.

3) Em reunião do Conselho Departamental, na Diretoria do Centro ou Faculdade de origem do projeto, este fará parte da pauta da reunião e, se aprovado, seguirá para as Câmaras Setoriais do CEPE.

4) Nas Câmaras Setoriais do CEPE, o projeto deverá ser apresentado e, se aprovado, encaminhado à Procuradoria Geral da UFC.

5) A Procuradoria Geral deverá emitir parecer favorável ou desfavorável de aceite do projeto. Caso o parecer seja favorável, deverá ser elaborado convênio entre a UFC e a Instituição de Apoio na elaboração do projeto do curso de pós-graduação ou de extensão. O convênio do projeto será encaminhado, devidamente assinado pelo responsável legal da Instituição de Apoio, para assinatura do Magnífico Reitor da UFC. Caso a Instituição de Apoio possua algum fato impeditivo com relação à não-adequação ao modelo de controle por parte de projetos anteriormente administrados, este e qualquer outro convênio não será assinado/renovado.

6) O Magnífico Reitor da UFC assina o convênio e encaminha cópia do projeto e do convênio para o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), para Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) e para Pró-Reitoria de Administração (PRADM).

7) Nesta etapa, o projeto será encaminhado para: (i) o CEPE emitir resolução de aprovação do projeto e encaminhar à PRPPG, informando oficialmente que o projeto foi aprovado em última instância; (ii) PRPPG, para as devidas providências, quais sejam: cadastrar o curso, realizar os procedimentos de matrícula dos alunos, emissão dos diplomas ou certificados e

todas as providências necessárias para a execução acadêmica do projeto; (iii) PRADM, para que esta informe ao Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF) e à Auditoria Interna (AUDIN) que a instituição de apoio indicada no projeto deverá efetuar depósitos mensais na Conta Única do Tesouro Nacional, do percentual devido à UFC, de acordo com orçamento, que é parte integrante do projeto.

8) À coordenação do projeto caberá acompanhar e atender às solicitações necessárias ao funcionamento e à continuidade do projeto. Apesar de as informações financeiras serem de responsabilidade da Instituição de Apoio, o coordenador é o ordenador de despesas, então todas as transações financeiras do projeto são autorizadas por ele, de acordo com orçamento aprovado no projeto. Todas as informações financeiras solicitadas pela UFC serão encaminhadas à coordenação do projeto e esta encaminhará à Instituição de Apoio para as devidas providências em tempo hábil.

9) Após todo o processo anterior, a Instituição de Apoio estará apta a iniciar as atividades de administração financeira do projeto de pós-graduação ou de extensão, quais sejam: arrecadação das matrículas e/ou mensalidades, pagamento de pessoal, compra de material de consumo e permanente, retenção e recolhimento dos impostos devidos, cálculo do percentual da UFC e repasse por meio da Conta Única do Tesouro Nacional, dentre outras.

6.3 Documentação necessária

Aliado ao modelo de controle proposto neste estudo, a UFC deve exigir documentação fiscal atualizada das Instituições de Apoio parceiras. A documentação de legalidade fiscal também é exigida das empresas cadastradas no Sistema de Cadastro de Fornecedores do Governo Federal (SICAF) e que vendem ou prestam serviços à universidade.

A UFC poderá exigir documentação de legalidade das fazendas federal, estadual e municipal, dentre outras exigências:

- Certidão Negativa de Débitos Municipais;
- Certidão Negativa de Débitos Estaduais;
- Certidão Negativa de Débitos Federais, emitida pelo Sistema de Cadastro de Fornecedores do Governo Federal (SICAF), devendo estar atualizadas as certidões negativas de FGTS, INSS e certidão conjunta da Receita Federal e Dívida Ativa da União;

À UFC, resguarda-se o direito de não renovar/assinar outro convênio ou contrato com qualquer Instituição de Apoio, se esta não estiver com a documentação necessária.

6.4 Vantagens do modelo proposto

Um primeiro benefício é que o modelo de controle proposto tem a preocupação de fortalecer a parceria entre a UFC e as Instituições de Apoio. Esse fortalecimento tem o propósito de dar mais transparência a todo o processo de aprovação dos projetos e o acompanhamento dos recursos financeiros dos projetos executados em parceria da UFC com as instituições.

Outra vantagem é o controle efetuado da aplicação dos recursos pela Instituição de Apoio. É de fundamental importância a verificação da aplicação dos recursos arrecadados de acordo com o orçamento aprovado no projeto e o repasse do percentual da UFC, conforme Resolução N° 06/CONSUNI.

A participação de professores e servidores técnico-administrativos da UFC nas Instituições de Apoio tem crescido nos últimos anos. É de fundamental importância que se acompanhe o controle dessa participação. Sabe-se que a participação de docentes e servidores técnico-administrativos nos projetos de extensão, pesquisa e pós-graduação em parceria com Instituições de Apoio parceiras não está sendo computada pela UFC. O departamento de origem do projeto, quando de sua aprovação, não registra a participação dos docente em determinado projeto. Sendo assim, a UFC não tem o registro do número de docentes, discentes e servidores técnico-administrativos participantes dessas atividades.

Outro resultado positivo será o acompanhamento, por parte da UFC, de todos os projetos de pesquisas aprovadas, já que não há também o registro dos produtos gerados por esses projetos. Há pesquisas em andamento na universidade cujos resultados não estão devidamente registrados.

Com a transparência da aplicação dos recursos gerados e administrados pelas Instituições de Apoio no âmbito da UFC, melhorará a imagem de tais instituições perante a comunidade acadêmica e a sociedade.

O controle dos recursos gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC, com a aplicação do modelo apresentado, será de grande utilidade e terá repercussão positiva em todas as instâncias.

6.5 Limitações do modelo proposto

O modelo de controle proposto nesta pesquisa poderá ter algumas limitações de ordem técnica e/ou política, as quais serão descritas a seguir.

O modelo sugerido poderá não ser utilizado e seguido em sua plenitude, por questões políticas internas da universidade. Cada reitor tem seus interesses e metas a serem seguidas durante o mandato, e o controle dos recursos gerados nas Instituições de Apoio pode não ser prioridade.

Outra limitação é a insuficiência da estrutura atual da AUDIN, que não conta com número adequado de pessoal/auditores qualificados. Para isso, a UFC deverá realizar concurso público para a seleção de profissionais especializados e em número suficiente para abranger todas as Instituições de Apoio.

O modelo de controle proposto não deve alcançar todos os recursos que entram na UFC, pois se tratou apenas das Instituições de Apoio mais reconhecidas e com convivência com a universidade. Existem Centros de Estudos que realizam serviços em nome da UFC, sem sua autorização ou conhecimento.

A Resolução Nº 06/2001 do CONSUNI precisa ser reformulada para atender ao modelo de controle proposto. A reforma da referida Resolução precisa ser debatida, e muitas vezes o campo político/burocrático demanda tempo para aprovação. A demora na aprovação da reformulação pode ser empecilho a ser encontrado.

Da aprovação até à implementação do modelo proposto, há diversas outras limitações que aqui não são citadas, mas que podem surgir. Contudo, deve-se sempre atentar que as limitações não são barreiras intransponíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo apresentado foi o de propor um modelo de controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC, buscando aprimorar o controle desses recursos para que a universidade possa melhor utilizá-los.

A relevância das Instituições de Apoio na parceria com as universidades federais no cenário nacional e, em particular, na Universidade Federal do Ceará, é inegável. A participação dessas instituições na disseminação do conhecimento gerado dentro da universidade, e que deve ser disponibilizado a toda a sociedade, é um fato.

A relação entre a UFC e as Instituições de Apoio já existe na prática, mas há a necessidade de regulamentação. A universidade implementou ações e instrumentos de controle, tais como a Resolução N° 06/2001 do CONSUNI e a Portaria N° 1.258, de 04 de dezembro de 2000. Contudo, não foram suficientes para um controle mais incisivo dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio parceiras.

Os dirigentes da UFC clamam por mais recursos e melhores condições de trabalho. Faz-se necessário que a universidade busque alternativas de financiamento para suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, que não recebem recursos suficientes do Governo Federal.

Os recursos arrecadados gerados por intermédio das Instituições de Apoio são de grande utilidade na manutenção dos *campi* e na compra de materiais de uso dos docentes, discentes e servidores técnico-administrativos. Além do percentual destinado à UFC, os coordenadores de projetos, em alguns casos, efetuam a compra de material permanente com recursos próprios, extrapercentual da UFC.

As Instituições de Apoio também apóiam docentes e discentes na participação de atividades de cunho científico/tecnológico, de acordo com regras estipuladas pela instituição.

Todos os recursos utilizados pelas Instituições de Apoio, provenientes dos projetos em parceria com a UFC, devem ser controlados. Como as ações e as ferramentas de controle exercidas atualmente não estão proporcionando o resultado esperado, entende-se que uma mudança nos procedimentos de controle que a UFC deve exercer sobre as Instituições de Apoio é imprescindível. Para isso, as Instituições de Apoio devem cumprir uma série de exigências legais e institucionais, estas últimas ditadas pela UFC, para que a parceria ocorra de maneira legal para ambas. A mudança nos procedimentos, caso fosse adotada, traria mais segurança para a UFC e daria mais transparência ao processo de parceria entre a UFC e as Instituições de Apoio.

Diante disso, buscou-se analisar de que modo a UFC e as Instituições de Apoio parceiras poderiam melhorar essa forma de controle, com o intuito de uma relação entre a UFC e as Instituições de Apoio parceiras.

A Auditoria Interna da UFC (AUDIN) tem papel de destaque nesse controle, pois lhe compete a responsabilidade de verificação, junto às Instituições de Apoio, do valor dos repasses de acordo com a Resolução N° 06/2001 do CONSUNI.

Para que o modelo de controle proposto seja aceito, é necessário um debate entre a UFC, representada pela AUDIN, e as Instituições de Apoio, a fim de que o modelo seja discutido profundamente e que ambas as partes aprovelem o novo procedimento.

Ainda não há, por parte da UFC, sugestão de modelo de controle. A UFC convocou os dirigentes das Instituições de Apoio para debater o problema da falta de controle dos recursos gerados nas instituições em seu âmbito. No mês de maio do corrente ano, houve reunião inicial quando o tema foi debatido e as Instituições de Apoio foram chamadas a participar.

Entende-se que a UFC deve conhecer profundamente como funcionam as Instituições de Apoio, como executam as tarefas diárias, como são elaborados os relatórios e outros procedimentos internos, a fim de se elaborar modelo de controle que não se torne inviável, fazendo com que as Instituições de Apoio não consigam cumprir as exigências estabelecidas.

A Resolução N° 06 do CONSUNI, que estabelece regras para a relação da UFC com as Instituições de Apoio, não está sendo totalmente cumprida por todas as entidades. As regras da dessa Resolução poderiam ser modificadas para atender e facilitar o convívio entre as partes. À UFC, cabe buscar um entendimento entre as instituições parceiras, criando regras claras e viáveis, e realizar uma cobrança efetiva no cumprimento das determinações estabelecidas. Às Instituições de Apoio, cabe zelar pela parceria com uma instituição cinquentenária como a UFC, afinal a universidade cede seu maior patrimônio, que é a qualidade na prestação de seus serviços.

Os resultados obtidos demonstram que os dirigentes das Instituições de Apoio evidenciam que não existe controle satisfatório por parte da UFC e que há a necessidade de conhecimento da aplicação dos recursos gerados em tais instituições.

O modelo sugerido, além do controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC, também será de grande utilidade no controle da participação dos servidores da UFC nos projetos de tais instituições.

Em visitas realizadas pelo autor à AUDIN, constatou-se que não há quantitativo de pessoal especializado em condições de atender a todas as Instituições de Apoio, a menos que se realize concurso público para a seleção de pessoal qualificado e em quantidade suficiente para atender à demanda que será criada.

Conclusivamente, de acordo com o primeiro pressuposto, a utilização do modelo de controle proposto possibilitará à UFC conhecer o real incremento das Instituições de Apoio em seu orçamento, visto que os recursos serão provenientes de dotação orçamentária específica, caso haja controle dos recursos depositados na Conta Única do Tesouro Nacional. Com base nessas informações, poderá se debater com mais clareza e base em dados reais se as Instituições de Apoio são realmente prescindíveis ou imprescindíveis na universidade.

Além do controle dos recursos financeiros, de acordo com o segundo pressuposto, o modelo de controle proposto contribuirá para que a UFC conheça todos os projetos em andamento nas Instituições de Apoio e que utilizam a chancela da universidade, isto é, a quantidade de cursos de pós-graduação, extensão e pesquisas realizadas pelos profissionais da universidade em parceria com as Instituições de Apoio. Com isso, poderá se conhecer a importância de tais instituições na disseminação do conhecimento gerado na universidade. Por isso, de acordo com o modelo proposto, todos os meses as instituições devem enviar à UFC relatórios com os dados financeiros e, quando o projeto for encerrado, um relatório final deverá ser elaborado com todas as informações sobre as gestões financeira e acadêmica.

A UFC, de acordo com o terceiro pressuposto, com a utilização do modelo proposto, poderá mensurar a contribuição das Instituições de Apoio em suas atividades acadêmicas, especialmente nos projetos de pós-graduação e de pesquisa.

Aliado ao modelo de controle, a UFC poderá disponibilizar em sua *home-page* espaço destinado às Instituições de Apoio, no qual cada uma poderá atualizar mensalmente os dados financeiros referente aos projetos por ela administrados e cobrar que cada Instituição de Apoio divulgue, de alguma forma, esses dados, assim se terá maior transparência e credibilidade junto à sociedade civil e à comunidade acadêmica. Desse modo, os gestores da UFC estarão contribuindo para o *Accountability*.

Atualmente a transparência é item de fundamental importância no desenvolvimento de qualquer processo. A comunidade acadêmica e a sociedade devem conhecer como funciona a relação entre a UFC e as instituições parceiras.

Confirma-se a necessidade de implementação deste ou de outro modelo de controle desenvolvido de acordo com as especificações da UFC. Outra questão a ser apontada é que todas as Instituições de Apoio devem ser tratadas de maneira igualitária, devem passar pelo modelo de controle, em todas as suas etapas, a fim de não se privilegiar qualquer entidade.

O modelo proposto fica à disposição para implementação na UFC ou em qualquer universidade pública, considerando-se as particularidades de cada instituição.

O modelo apresentado pode ainda ser desenvolvido e melhorado. Novos e mais aprofundados estudos poderão aperfeiçoá-lo e contribuir ainda mais para o controle dos recursos financeiros gerados nas Instituições de Apoio no âmbito da UFC.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, F. K. **The Silent Crisis:** The Relative Fiscal Capacity of Public Universities to Compete for Faculty. The Review of Higher Education. The Johns Hopkins University Press: 2001.

ALMEIDA, Lauro Brito de, PARISI, Cláudio; PEREIRA, Carlos Alberto. Controladoria. In: CATELLI, Armando. **Controladoria.** São Paulo: Atlas, 1999.

ALMEIDA, Nunes de A. **A Universidade Brasileira:** uma história em construção. Rio de Janeiro: UERJ, 2004.

ATTIE, Willian. **Auditoria –** conceitos e aplicações. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BARROS, A. J. P.de. LEHFELD, Neide A. de S. **Fundamentos de Metodologia.** São Paulo: McGraw-Hill, 1986.

BRAGA. **Fundamentos e técnicas de Administração Financeira.** São Paulo: Atlas, 1989.

BRASIL. Lei N° 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil.** Brasília, DF: Senado, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Instrução N° Normativa 16, de 20 de dezembro de 1991. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF. 23 dezembro, 1991.

BRASIL. Lei N° 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 21 dezembro. 1994. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8958.htm> Acesso em: 08 jan. 2006.

BRASIL. Lei N° 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 29 maio. 2003. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/CCIVIL/LEIS/2003/L10.683.htm>> Acesso em: 30 jan. 2006.

CAMPOS, Ana Célia Cavalcanti F. **A inovação e o desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2001.

CATELLI, Armando. **Controladoria: uma abordagem da Gestão Econômica**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CHARLE, C.; VERGER, J. **História das universidades**. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 5 ed. São Paulo: Makron Books, 1997.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Secretaria Federal de Controle Interno**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sfc.html>>. Acesso em: 27 jul. 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Desafios da Reforma Democrática do Estado**. VIII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica. Panamá: 2003.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1985.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

FAPESP. **BIFUSP - Boletim do Instituto de Física da USP**. São Paulo, Ano XVIII, n° 07, março. 2001. Suplemento Semanal. Disponível em: <<http://www.if.usp.br/bifusp>>. Acesso em 29 jan. 2006.

FAYOL, Henry. **Administração Industrial e Geral**. São Paulo: Atlas, 1950.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Pequeno Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. 14 ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1985.

FIGUEIREDO, Sandra; CAGGIANO, Paulo César. **Controladoria: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1997.

FREITAS, Márcia Maria Machado. **O *Balanced Scorecard* em entidades sem fins lucrativos: um estudo de caso no Centro de Treinamento e Desenvolvimento - CETREDE**. Dissertação de Mestrado. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GLOCK, J. Osvaldo. **O Controle Interno nas Organizações Públicas**. Florianópolis: IV Jornada Brasileira de Controle Interno, 2000.

GOLDEMBERG, J. **Grupo de Trabalho: Fundações**; reunião de 21-02-2003. São Paulo: USP, 2003.

HUNGER, J. David, WHEELLEN, Thomas L. **Gestão Estratégica: princípios e práticas**. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso, 2002.

IBGE. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2002**. 2 ed. Rio de Janeiro: 2004. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/fasfil.pdf>>. Acesso em: mar. 2006.

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

LAMOUNIER, Bolívar. Accountability. São Paulo, **Revista Exame.** Edição n° 412, Ano XXI, n° 11, maio, 1987.

LEVY, D. C. **Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance.** Chicago and London: The University of Chicago Press, 1986.

LIMA, A. O. **Instituições de Apoio às universidades federais: o caso da Universidade Federal do Ceará.** Monografia. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2003.

LIPPI, Roberta. **Terceiro setor espera retomar o crescimento.** São Paulo: Gazeta Mercantil, 18.05.1999.

MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Entrepreneurial Activities in the Brazilian Federal Universities: a case Study of the Federal University of Ceara.** Tese de Doutorado. Universidade do Arizona-EUA, 2005.

MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Orçamento público e Contabilidade Governamental.** Apostila. Secretaria da Controladoria do Governo do Estado do Ceará, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório.** Publicações e trabalhos científicos. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de custos.** 7 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 2005.

MOSSIMANN, Alves Fisch. **Controladoria: seu papel na administração das empresas**. Florianópolis: UFSC/Fundação ESAG, 1993.

NAKAGAWA, Masayuki. **Controladoria**. São Paulo: FEA-USP, 1980.

RODRIGUES, Maria Denise Nunes. **Análise das Atividades da Coordenação de Auditoria Interna da UFC**. Monografia. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2005.

PADOVEZE, Clóvis Luis. **Controladoria estratégica e operacional: conceitos, estrutura e aplicação**. São Paulo: Thomson, 2003.

PAES, Jose Eduardo Sabo. **Fundações e entidades de interesse social**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PANTALEÃO, Leonardo. **Fundações educacionais**. São Paulo: Atlas, 2003.

PETER, Maria da Glória Arrais. **Proposta de um sistema de custos para as universidades federais brasileiras fundamentado no *Activity Based Costing*: uma abordagem de Controladoria Estratégica**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **O Controle interno na administração pública federal brasileira**. Brasília: ESAF, 1988.

PUPATTO, Lygia Lumina. **A universidade brasileira do século XXI**. Seminário Internacional Universidade XXI: novos caminhos para a Educação Superior. Brasília, 2003.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SANTOS, Alessandra Teodoro dos. **Controladoria**: órgão e ramo do conhecimento. Centro de Educação Superior de Brusque. FEBE, 2002.

SASSONIA, Rogério Côrte. **Épocas Obscuras?**. MONTFORT Associação Cultural. Setembro. 2004. Disponível em: <<http://www.montfort.org.br>>. Acesso em: 13 mar. 2006.

SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. **Normas para o exercício profissional da Auditoria Interna**. Instrução Normativa nº 2.1986.

SOUSA, Edson Machado de; SILVA, Eurides Brito da. **Como entender e aplicar a nova LDB**. São Paulo: Pioneira, 1987.

TAUIL, Roberto Adolfo. **Contabilidade Pública**. Consultor Municipal, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.consultormunicipal.adv.br>>. Acesso em: 29 jan. 2006.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Bases teórico-metodológicas preliminares da pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Porto Alegre: Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Conselho Universitário. **Estatuto da Universidade Federal do Ceará**. Fortaleza. 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento. **Relatório de Atividades - 2004**. Fortaleza. 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Guia para Normalização de Trabalhos Acadêmicos de acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT**. Fortaleza. 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

APÊNDICE I

Questionário

ANEXOS

ANEXO I

Resolução N° 06/2001 - CONSUNI

ANEXO II

Portaria N° 1.258, de 04 de
Dezembro de 2000

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)