



A Relação entre as Fundações de Apoio às Universidades Brasileiras e o Modelo Neoweberiano de Gestão Pública: Uma Análise das Transformações do Estado Contemporâneo

Marcos Tanure Sanabio

(Universidade Federal de Juiz de Fora / mtanure.sanabio@ufjf.br)

Josiane Loures de Oliveira

(Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão FADEPE /
Josiane.loures@fadepe.or.br)

RESUMO:

O artigo analisa o papel das fundações de apoio às universidades públicas brasileiras à luz do modelo neoweberiano de gestão pública. Essas entidades surgem como resposta às limitações do Estado burocrático tradicional e às pressões de flexibilização trazidas pela Nova Gestão Pública (NGP). Embora sejam organizações privadas sem fins lucrativos, as fundações atuam diretamente na gestão de projetos acadêmicos, ampliando a agilidade administrativa, mas mantendo vínculos jurídicos e finalísticos com as instituições federais de ensino. O texto argumenta que as fundações incorporam características do modelo neoweberiano ao combinar flexibilidade gerencial, preservação da legalidade, accountability e orientação ao interesse público. Contudo, também evidencia tensões, como a precarização do trabalho, a dependência financeira das universidades, conflitos com a autonomia institucional e desafios de governança apontados por órgãos de controle. O artigo conclui que, embora aproximem-se do neoweberianismo, as fundações ainda enfrentam problemas estruturais que exigem reformas para assegurar maior transparência, controle democrático e coerência com o projeto de universidade pública.

PALAVRAS-CHAVE: Fundações de apoio, Gestão Pública Neoweberiana; Universidades públicas, Accountability, Autonomia universitária

Realização:



1. Introdução

As fundações de apoio junto às universidades públicas brasileiras representam um fenômeno administrativo singular que evidencia a transformação do Estado contemporâneo e os dilemas da gestão pública no século XXI. Criadas para proporcionar maior flexibilidade à gestão universitária de projetos em um contexto de crescentes restrições orçamentárias e demandas por eficiência, essas entidades operam em uma zona de interface entre o público e o privado, suscitando intensos debates sobre sua natureza jurídica, seu papel na administração pública e suas implicações para a autonomia universitária (AMARAL, 2008; SGUSSARDI, 2006).

Este artigo propõe uma análise dessa configuração institucional à luz do modelo neoweberiano de gestão pública, que emerge como alternativa teórica e prática às reformas gerencialistas da Nova Gestão Pública (NGP) predominantes nas décadas de 1980 e 1990. Argumenta-se que as fundações de apoio, em sua configuração jurídica e operacional, apresentam características que as aproximam do paradigma neoweberiano, especialmente no que se refere à tentativa de conciliar eficiência administrativa com preservação de princípios de legalidade, accountability e primazia do interesse público.

A relevância desta análise justifica-se pela crescente importância dessas entidades no funcionamento cotidiano das universidades públicas brasileiras, bem como pelas controvérsias que têm gerado tanto no campo acadêmico quanto nos órgãos de controle. Compreender as fundações de apoio através do prisma neoweberiano pode contribuir para elucidar suas potencialidades e limitações, bem como para orientar reformas que aprimorem sua governança.

2. O Contexto Histórico das Reformas do Estado e a Emergência do Neoweberianismo

A compreensão das fundações de apoio exige um retorno ao processo mais amplo de transformação do Estado contemporâneo. Nas últimas décadas, diferentes modelos de gestão pública disputaram a condução das reformas estatais, influenciando diretamente o modo como as universidades e suas estruturas auxiliares operacionalizam suas atividades. Esta seção apresenta o percurso que vai da crise da burocracia tradicional às propostas da Nova Gestão Pública (NGP) e, posteriormente, ao surgimento do modelo neoweberiano. A partir desse panorama, torna-se possível compreender o contexto teórico e institucional no qual se insere o fenômeno das fundações de apoio.

2.1 A Crise do Estado Burocrático Tradicional

O Estado burocrático weberiano tradicional, caracterizado pela hierarquia, formalismo, impessoalidade e carreira pública (WEBER, 1999), enfrentou severas críticas a partir da década de 1970. Hood (1991) identifica esse período como o início de uma onda reformista que questionava a eficiência, a capacidade de resposta e a legitimidade das burocracias públicas tradicionais. As críticas provinham de múltiplas direções: da direita política, que advogava pela privatização e redução do Estado; da esquerda, que denunciava a alienação e a falta de participação democrática; e de movimentos sociais que questionavam a



capacidade do Estado de atender às novas demandas da sociedade pós-industrial (ABRUCIO, 1997).

No contexto brasileiro, a crise do Estado manifestou-se de forma particularmente aguda nas décadas de 1980 e 1990, com a combinação de estagnação econômica, inflação descontrolada, déficit fiscal crescente e deterioração dos serviços públicos. Paula (2005) argumenta que essa crise abriu espaço para diferentes propostas de reforma, que competiram pela hegemonia no debate público.

2.2 A Nova Gestão Pública: Promessas e Limitações

A Nova Gestão Pública (New Public Management - NPM), desenvolvida inicialmente em países anglo-saxões como Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, propunha uma transformação radical da administração pública através da adoção de práticas e valores do setor privado (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Hood (1991) sintetiza os princípios centrais da NGP: gestão profissional explícita, padrões e medidas de desempenho, ênfase no controle de resultados, desagregação de unidades, competição no setor público, práticas de gestão do setor privado e disciplina no uso de recursos.

No Brasil, a reforma gerencial do Estado foi implementada durante o governo Fernando Henrique Cardoso, sob a coordenação do então Ministro Bresser-Pereira. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 propunha a distinção entre atividades exclusivas do Estado e serviços não-exclusivos, defendendo a "publicização" destes últimos através de organizações sociais (BRASIL, 1995). Bresser-Pereira (1996) argumentava que a administração pública gerencial superaria tanto a administração patrimonialista quanto a burocrática, combinando eficiência com controle de resultados.

Contudo, a implementação da NGP gerou resultados controversos. Pollitt e Bouckaert (2011) demonstram que, em muitos contextos, as reformas gerencialistas produziram fragmentação institucional, enfraquecimento da capacidade de coordenação estatal, precarização de vínculos de trabalho e redução da accountability democrática. Barzelay (2001) observa que a ênfase excessiva em mecanismos de mercado e na autonomização de agências frequentemente negligenciou valores fundamentais da administração pública, como equidade, legalidade e participação cidadã.

2.3 O Modelo Neoweberiano: Uma Terceira Via

O conceito de Estado Neoweberiano (Neo-Weberian State - NWS), desenvolvido primordialmente por Pollitt e Bouckaert (2004, 2011), representa uma tentativa de síntese dialética que preserva elementos centrais da tradição weberiana clássica enquanto incorpora seletivamente inovações gerencialistas. Diferentemente da NGP, que frequentemente via a burocracia weberiana como obstáculo a ser superado, o neoweberianismo reconhece seus valores fundamentais e busca modernizá-la de dentro para fora (LYNN, 2008).

Pollitt e Bouckaert (2011) identificam os seguintes elementos caracterizadores do modelo neoweberiano:



Reafirmação do Estado como facilitador de soluções: O Estado não é visto como mero provedor de serviços, mas como articulador e coordenador de soluções para problemas sociais complexos, mantendo papel central na definição de prioridades públicas.

Reafirmação do papel da democracia representativa: Diferentemente da NGP, que enfatiza mecanismos de mercado e a figura do "cidadão-consumidor", o neoweberianismo valoriza as instituições democráticas tradicionais, incluindo o legislativo e os partidos políticos.

Modernização da estrutura legal do Estado: Não se trata de abandonar o Direito Administrativo, mas de atualizá-lo para responder às novas demandas sociais, mantendo princípios de legalidade e segurança jurídica.

Complementação do papel da burocracia: A burocracia tradicional é complementada, não substituída, por orientação profissional aos cidadãos e foco em resultados, preservando-se a importância da expertise técnica e da imparcialidade.

Fortalecimento dos mecanismos de consulta: Ampliação dos instrumentos de participação e representação de usuários dos serviços públicos, sem que isso implique a substituição da democracia representativa.

Drechsler (2005) enfatiza que o neoweberianismo é particularmente relevante para países da Europa Continental e do Leste Europeu, onde a tradição jurídico-administrativa é forte e onde as reformas da NGP frequentemente encontraram resistência ou produziram resultados insatisfatórios. O autor argumenta que o modelo neoweberiano reconhece a especificidade do setor público e a impossibilidade de sua completa equiparação ao setor privado.

No contexto latino-americano, Oszlak (2009) observa que o neoweberianismo oferece uma alternativa mais adequada às realidades regionais do que a NGP pura, permitindo modernização administrativa sem o desmonte das estruturas estatais frequentemente frágeis. Bresser-Pereira (2009) reconhece a pertinência do debate neoweberiano, embora mantenha sua defesa de uma "nova gestão pública" adaptada ao contexto brasileiro.

3. As Fundações de Apoio às Universidades: Gênese, Evolução e Arcabouço Jurídico

As fundações de apoio surgem em meio a um cenário de expansão universitária, limitações orçamentárias e crescente complexificação das atividades acadêmicas. Combinando elementos do setor público e privado, essas entidades se consolidaram como mecanismos de gestão capazes de oferecer maior agilidade administrativa às instituições federais de ensino superior (IFES). Assim, se apresenta sua evolução histórica, o marco jurídico que regula seu funcionamento e os debates acerca de sua natureza institucional. Com isso, busca-se esclarecer como essas organizações adquiriram centralidade na dinâmica universitária brasileira.



3.1 Contexto Histórico de Surgimento

As fundações de apoio às instituições federais de ensino superior (IFES) emergiram no contexto das transformações pelas quais passou o ensino superior brasileiro a partir da década de 1970. Nesse período, as universidades públicas enfrentavam crescentes demandas por expansão, qualificação e interação com os setores produtivos, ao mesmo tempo em que experimentavam restrições orçamentárias e rigidez administrativa (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2001).

Cunha (1988) documenta que as primeiras fundações de apoio surgiram de forma informal e fragmentada, como resposta pragmática dos docentes e gestores universitários às dificuldades de captação e gestão de recursos para projetos de pesquisa e extensão. A rigidez dos procedimentos da administração pública direta, especialmente em relação a contratações, aquisições e gestão financeira, tornava extremamente difícil a realização de projetos que exigiam agilidade e flexibilidade.

Chauí (1999) interpreta o surgimento das fundações como parte de um processo mais amplo de transformação da universidade pública brasileira, que denomina "universidade operacional", caracterizada pela fragmentação, pela heteronomia e pela crescente subordinação a critérios de mercado. Segundo a autora, as fundações representariam uma das formas de "privatização branca" da universidade pública, permitindo a coexistência de lógicas públicas e privadas dentro da mesma instituição.

3.2 O Marco Legal: Lei 8.958/1994 e Decreto 7.423/2010

A institucionalização das fundações de apoio ocorreu com a promulgação da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, que "dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio" (BRASIL, 1994). Esta lei estabeleceu o marco jurídico que regulamenta a criação, o funcionamento e a fiscalização dessas entidades.

A Lei 8.958/1994 define que as fundações de apoio são constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, que têm por finalidade dar apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão, bem como de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das IFES e das instituições científicas e tecnológicas (ICTs). O artigo 1º, parágrafo 1º, estabelece que essas fundações devem estar cadastradas no Ministério da Educação e no Ministério da Ciência e Tecnologia, devendo seus estatutos serem aprovados pelos órgãos competentes.

Um aspecto fundamental da lei é a permissão para que as IFES celebrem convênios e contratos com as fundações de apoio, permitindo que estas realizem a gestão administrativa e financeira de projetos de pesquisa, ensino e extensão, inclusive no que se refere à administração de recursos financeiros, à execução de convênios, à contratação de pessoal e à aquisição de bens e serviços (BRASIL, 1994, art. 1º, § 6º).

Posteriormente, o Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010, regulamentou a Lei 8.958/1994, estabelecendo procedimentos mais detalhados para o credenciamento das fundações de apoio e para a celebração de contratos e convênios com as IFES (BRASIL, 2010). Este decreto foi resultado de pressões dos órgãos de controle, especialmente do Tribunal de



Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU), que identificaram irregularidades e fragilidades nos mecanismos de controle e fiscalização das fundações.

O Decreto 7.423/2010 estabeleceu requisitos mais rigorosos para o credenciamento das fundações, incluindo: (a) comprovação de que os dirigentes não são servidores públicos ocupantes de cargo efetivo ou emprego público da instituição apoiada; (b) apresentação de certidões de regularidade fiscal; (c) demonstração de capacidade gerencial, técnica e operacional; e (d) submissão a auditorias anuais por empresas independentes (BRASIL, 2010, art. 6º).

3.3 Natureza Jurídica e Regime de Funcionamento

A natureza jurídica das fundações de apoio é um tema que tem gerado intensos debates jurídicos e administrativos. Formalmente, são pessoas jurídicas de direito privado, criadas por particulares (frequentemente docentes das próprias universidades), sem fins lucrativos, que se submetem ao Código Civil e às normas aplicáveis às fundações privadas (DI PIETRO, 2014).

Contudo, sua vinculação funcional às instituições públicas de ensino superior e sua dependência de recursos públicos (direta ou indiretamente) suscitam questionamentos sobre sua real natureza. Carvalho Filho (2015) argumenta que as fundações de apoio, embora formalmente privadas, desempenham funções tipicamente públicas e, portanto, devem submeter-se a controles e princípios aplicáveis à administração pública, incluindo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

O regime de pessoal das fundações também é complexo. Embora possam contratar empregados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), quando atuam na gestão de projetos das IFES, frequentemente o fazem com recursos públicos, o que gera obrigações de transparência e submissão a procedimentos de seleção pública. O Decreto 7.423/2010 estabelece que a contratação de pessoal pelas fundações, com recursos repassados pelas IFES, deve observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade (BRASIL, 2010, art. 11).

Um dos desafios estruturais mais sensíveis na operação das fundações de apoio reside na ambiguidade da gestão de pessoal sob um único CNPJ. Essa complexidade manifesta-se em uma dualidade de regimes de subordinação: de um lado, o corpo administrativo da própria fundação (a "Gestora"), que atua sob coordenação direta e executa funções de gestão financeira e administrativa; de outro, as equipes alocadas na execução finalística dos projetos, que, embora vinculadas formalmente à fundação, respondem tecnicamente aos coordenadores das instituições apoiadas (universidades).

Essa "subordinação técnica delegada" cria um cenário de hibridismo organizacional que raramente é compreendido em sua plenitude pelo Judiciário. Na prática, as fundações enfrentam um volume significativo de processos trabalhistas e passivos contingentes justamente porque a legislação e a jurisprudência vigentes tendem a aplicar regras generalistas de controle e subordinação. O sistema jurídico atual falha em abarcar as



especificidades desse modelo de atuação, desconsiderando que a fundação exerce um papel de interveniente administrativa, sem deter o controle sobre o cotidiano técnico e as condições ambientais de trabalho nas unidades acadêmicas. Assim, a falta de uma doutrina jurídica que reconheça essa triangulação institucional expõe as fundações a riscos operacionais e financeiros que comprometem a própria sustentabilidade da gestão de projetos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)

4. A Dimensão Neoweberiana das Fundações de Apoio

A partir da caracterização das fundações e das bases do modelo neoweberiano, esta seção analisa em que medida essas instituições expressam elementos desse paradigma emergente. Diferentemente da lógica estritamente gerencial da NGP, o modelo neoweberiano procura conciliar flexibilidade organizacional com legalidade, accountability e preservação do interesse público. Assim, discute-se aqui como as fundações de apoio operam nesse espaço híbrido, combinando inovação administrativa e manutenção de princípios do Estado democrático. A análise destaca avanços, potencialidades e limites desse enquadramento.

4.1 Flexibilização sem Abandono do Marco Legal

Uma das características fundamentais do modelo neoweberiano é a tentativa de introduzir flexibilidade e agilidade na gestão pública sem abandonar o primado da lei e do Direito Administrativo (DRECHSLER, 2009). As fundações de apoio exemplificam precisamente essa tensão: são instrumentos criados para contornar a rigidez da administração pública direta, mas o fazem dentro de um marco legal específico que busca preservar princípios fundamentais da gestão pública.

Diferentemente de um modelo de privatização pura, característico da NGP mais radical, as fundações mantêm vínculos jurídicos, operacionais e políticos estreitos com as instituições públicas que apoiam. Como observa Amaral (2008), elas não são completamente autônomas nem completamente subordinadas; operam em um espaço híbrido que requer constante negociação entre flexibilidade operacional e controle público.

Esta configuração reflete o que Lynn (2008) identifica como elemento central do neoweberianismo: a busca por modernização que não implica desregulação, mas rerregulação sob novos parâmetros. O arcabouço legal das fundações de apoio foi sendo progressivamente refinado, especialmente após 2010, para equilibrar autonomia operacional e accountability pública.

Assim, a atuação das fundações de apoio representa uma modernização da estrutura legal do Estado, e não uma evasão ao Direito Público. Ao operarem na interface público-privada, essas entidades buscam aplicar os princípios do Art. 37 da Constituição com a agilidade necessária à inovação tecnológica. Como extensões estratégicas das universidades, sua viabilidade depende intrinsecamente do fluxo de projetos da instituição apoiada, mantendo-as subordinadas à governança e às prioridades públicas. Sob a ótica neoweberiana,



essa configuração reafirma o papel do Estado como coordenador de soluções complexas, utilizando a fundação como um facilitador que atualiza a norma para responder às demandas da sociedade contemporânea.

4.2 Preservação do Interesse Público e da Missão Institucional

Outro aspecto neoweberiano das fundações de apoio é sua vinculação a uma missão institucional claramente pública: o apoio ao ensino, pesquisa e extensão universitários. Pollitt (2009) argumenta que o neoweberianismo diferencia-se da NGP ao não aceitar que o setor público possa ser reduzido a mero provedor de serviços regidos por lógica de mercado. O setor público tem missões específicas, relacionadas ao interesse geral, que não podem ser adequadamente capturadas por critérios de eficiência econômica.

As fundações de apoio, mesmo sendo formalmente privadas, têm seu escopo de atuação estritamente delimitado ao suporte às atividades finalísticas das universidades públicas. Sguissardi (2006) nota que, embora haja casos de desvio de finalidade, a estrutura jurídica das fundações busca assegurar que seus recursos e atividades sejam direcionados exclusivamente ao interesse público representado pela missão universitária.

A natureza pública da execução é assegurada pelo uso do capital intelectual e da infraestrutura universitária, independentemente de o financiamento ser público, privado ou internacional. Sob a perspectiva neoweberiana, esse arranjo promove um ciclo de fortalecimento institucional, no qual aportes externos modernizam laboratórios e potencializam o ensino e a pesquisa. Dessa forma, o recurso externo não desvirtua, mas instrumentaliza a missão pública, reafirmando o papel do Estado como articulador de soluções baseadas em expertise técnica para o desenvolvimento social.

A Lei 8.958/1994 estabelece claramente que as fundações devem ter finalidade estatutária compatível com o apoio a projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional das IFES. O Decreto 7.423/2010 reforça essa vinculação ao exigir que os contratos e convênios entre IFES e fundações especifiquem claramente os objetivos, metas, indicadores de desempenho e sistemas de acompanhamento e avaliação dos projetos apoiados (BRASIL, 2010, art. 8º).

4.3 Accountability e Controle Democrático

Um dos aspectos mais criticados da NGP é o enfraquecimento dos mecanismos tradicionais de accountability democrática em favor de formas de controle gerencial baseadas em desempenho e satisfação do "cliente-cidadão" (BEHN, 2001). O neoweberianismo, ao contrário, enfatiza a importância da accountability perante instituições democráticas e órgãos de controle (POLLITT; BOUCKAERT, 2011).

As fundações de apoio, especialmente após as reformas introduzidas pelo Decreto 7.423/2010, estão sujeitas a múltiplos mecanismos de controle e accountability: (a) controle interno pelas próprias IFES, através de comissões de acompanhamento; (b) controle pelos órgãos do sistema interno do Poder Executivo Federal (CGU); (c) controle pelo Ministério



Público; e (d) controle social através dos mecanismos de transparência previstos na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

A *accountability* das fundações de apoio é multidimensional e adapta-se à natureza jurídica híbrida dessas entidades. Embora o marco regulatório federal destaque a atuação do TCU e da CGU, a fiscalização concreta pode variar: muitas fundações respondem primordialmente ao Ministério Público Estadual, responsável pela curadoria de fundações de direito privado, ou aos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), dependendo da esfera do recurso gerido.

Barbosa (2013) analisa especificamente a questão da *accountability* das fundações de apoio e identifica avanços significativos nos últimos anos, embora persistam desafios. A autora nota que a exigência de auditorias anuais independentes, a publicação de relatórios de gestão e a submissão ao controle dos órgãos federais representam mecanismos que aproximam as fundações do modelo de controle aplicável às entidades públicas.

Somado ao controle estatal, os próprios financiadores nacionais e internacionais exercem um papel fiscalizador preventivo, exigindo rigorosos relatórios de due diligence como condição para a celebração de projetos. Esse cenário de múltipla vigilância assegura que a flexibilidade operacional não resulte em opacidade, atendendo ao requisito neoweberiano de que a modernização administrativa deve ser acompanhada por um fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle.

4.4 Profissionalização e Valorização da Expertise Técnica

Outro elemento neoweberiano presente nas fundações de apoio é a ênfase na profissionalização da gestão e na valorização da expertise técnica. Pollitt e Bouckaert (2011) argumentam que o neoweberianismo não rejeita a necessidade de gestão profissional e qualificada, mas insiste que essa profissionalização deve estar a serviço do interesse público e subordinada a controles democráticos.

As fundações de apoio frequentemente empregam profissionais especializados em gestão de projetos, captação de recursos, gestão financeira e outras áreas que complementam as competências dos docentes e pesquisadores universitários. Slomski et al. (2010) observam que essa profissionalização pode contribuir para maior eficiência na execução de projetos de pesquisa e extensão, desde que adequadamente supervisionada.

Contudo, críticos como Mancebo (2007) alertam para o risco de que a profissionalização da gestão, quando desvinculada dos valores acadêmicos e do controle pela comunidade universitária, possa levar à subordinação da universidade a lógicas estranhas à sua missão educacional e científica.

5. Tensões, Contradições e Desafios Contemporâneos

Apesar das contribuições que as fundações oferecem à gestão universitária, seu funcionamento está marcado por tensões estruturais. A conciliação entre flexibilidade e proteção de direitos, a preservação da autonomia universitária, a necessidade de eficiência e os riscos de fragilidade de controle são alguns dos dilemas contemporâneos enfrentados por



essas entidades. Explorar criticamente essas contradições, evidenciando como elas emergem das próprias características híbridas das fundações e do contexto mais amplo de financiamento e regulação das universidades públicas brasileiras é o objeto da presente seção.

5.1 Entre Flexibilidade e Precarização

Uma das tensões mais evidentes nas fundações de apoio relaciona-se ao uso da flexibilidade proporcionada pelo regime jurídico privado. Se, por um lado, essa flexibilidade permite maior agilidade na contratação de pessoal, aquisição de equipamentos e execução financeira de projetos, por outro, tem sido frequentemente associada à precarização das relações de trabalho e à fragilização dos vínculos institucionais (SGUISSARDI; SILVA JÚNIOR, 2009).

A contratação de docentes e técnicos através das fundações, prática comum em muitas universidades, gera uma estratificação da comunidade universitária, com diferentes regimes jurídicos, remunerações e direitos coexistindo na mesma instituição. Mancebo, Vale e Martins (2015) analisam esse fenômeno como parte de um processo mais amplo de precarização do trabalho docente no ensino superior brasileiro.

Esta tensão revela um dos dilemas centrais do neoweberianismo: como flexibilizar sem precarizar? Como introduzir agilidade sem comprometer direitos e estabilidade? O modelo neoweberiano propõe que a flexibilização seja seletiva e regulada, preservando núcleos essenciais de direitos e garantias, mas a implementação prática desse equilíbrio é extremamente desafiadora (DRECHSLER, 2009).

5.2 Autonomia Universitária e Heteronomia

Outra tensão fundamental refere-se à relação entre as fundações de apoio e a autonomia universitária. O artigo 207 da Constituição Federal estabelece que "as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial" (BRASIL, 1988). A questão que se coloca é: as fundações fortalecem ou enfraquecem essa autonomia?

Há argumentos em ambos os sentidos. Defensores das fundações argumentam que elas ampliam a autonomia universitária ao proporcionar às universidades instrumentos mais flexíveis de gestão, permitindo-lhes captar recursos adicionais e realizar atividades que seriam inviáveis pelos mecanismos da administração direta (AMARAL, 2008). Nessa perspectiva, as fundações seriam aliadas da autonomia universitária.

Críticos, contudo, argumentam que as fundações frequentemente tornam as universidades dependentes de recursos externos, frequentemente vinculados a demandas do setor privado ou a políticas governamentais específicas, comprometendo a autonomia na definição de prioridades acadêmicas e científicas (CHAUÍ, 1999; LEHER, 2010). Além disso, a existência de uma estrutura paralela de gestão pode fragmentar a universidade e enfraquecer os mecanismos democráticos de decisão institucional.

Esta tensão reflete o debate mais amplo sobre autonomia no contexto neoweberiano. Pollitt e Bouckaert (2011) observam que a autonomia organizacional



não é um valor absoluto; deve ser equilibrada com accountability e coordenação. A questão é encontrar arranjos institucionais que permitam autonomia operacional sem comprometer a responsabilidade pública e a coerência das políticas.

Adicionalmente, a prática cotidiana revela um fenômeno de mimetismo institucional, no qual as fundações de apoio tendem a absorver a cultura organizacional e a lógica burocrática das universidades que apoiam. Essa osmose cultural faz com que o dilema da autonomia seja bidirecional: enquanto a universidade teme a influência externa sobre sua missão, a fundação vê sua capacidade de inovação e proposição de melhorias limitada pelas regras e fluxos da instituição apoiada.

Sob a ótica neoweberiana, essa simbiose evidencia que a autonomia não é um valor absoluto, mas um equilíbrio condicionado pelo meio. Assim, a fundação muitas vezes acaba operando mais como um espelho das limitações da universidade do que como um agente autônomo de mudança, o que impõe desafios adicionais à gestão que busca modernizar processos, mas encontra-se subordinada à cultura institucional vigente.

5.3 Controle Público e Eficiência

Os relatórios do Tribunal de Contas da União têm sistematicamente apontado irregularidades e fragilidades nas fundações de apoio, incluindo: ausência de procedimentos adequados de seleção de pessoal, sobrepreço em aquisições, remunerações incompatíveis com os valores de mercado, ausência de controles internos adequados e fragilidades nos mecanismos de prestação de contas (TCU, 2014; TCU, 2016).

Essas irregularidades levantam questões sobre se as fundações de fato proporcionam maior eficiência ou se simplesmente transferem recursos públicos para estruturas privadas com menor controle. Como observa Di Pietro (2014), a utilização de entidades privadas para executar atividades públicas não elimina a necessidade de controle; ao contrário, frequentemente exige mecanismos de supervisão ainda mais sofisticados para evitar desvios.

O modelo neoweberiano enfatiza que a busca por eficiência não pode ocorrer às custas da integridade, da legalidade e da accountability (LYNN, 2008). A experiência das fundações de apoio sugere que a simples adoção de formas jurídicas privadas não garante eficiência e pode, na ausência de controles adequados, gerar novas formas de ineficiência e até de corrupção.

Neste cenário, emerge o que se pode chamar de paradoxo da atuação intermediária. As fundações de apoio são frequentemente pressionadas a manter uma gestão financeira diversificada e empreendedora, buscando fontes alternativas de recursos para compensar as limitações orçamentárias das universidades. Contudo, essa exigência de agilidade mercadológica colide com um escopo de atuação estritamente delimitado pela lei e pela missão institucional das IFES.

Sob a ótica neoweberiana, essa tensão revela a dificuldade de equilibrar a busca por eficiência gerencial com o rigoroso controle de finalidade. A fundação, portanto, não desfruta da liberdade plena de um agente privado para explorar mercados, permanecendo subordinada a regras de conformidade que, embora garantam a integridade do recurso público, impõem limites severos à sua capacidade de expansão e autonomia operacional.



5.4 Financiamento da Universidade Pública e Papel do Estado

Uma questão estrutural subjacente ao debate sobre as fundações é o financiamento da universidade pública. Amaral (2016) demonstra que o orçamento das IFES tem sido sistematicamente insuficiente para atender às demandas de expansão, manutenção da infraestrutura e desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Nesse contexto, as fundações emergem como mecanismo de compensação, permitindo a captação de recursos adicionais.

Contudo, essa dependência das fundações e de recursos extraorçamentários pode comprometer o princípio constitucional do financiamento público das universidades públicas e gerar desigualdades entre instituições e áreas do conhecimento. Áreas com maior capacidade de captação de recursos junto ao setor privado tendem a ser privilegiadas, enquanto áreas estratégicas, mas com menor apelo mercadológico pode ser prejudicadas (SGUISSARDI, 2006).

O modelo neoweberiano enfatiza o papel central do Estado no financiamento de atividades de interesse público, inclusive a educação superior e a pesquisa científica (POLLITT; BOUCKAERT, 2011). A dependência excessiva de fundações privadas para viabilizar o funcionamento das universidades públicas pode representar, paradoxalmente, um afastamento do próprio ideal neoweberiano de um Estado forte e capaz.

6. Perspectivas Comparadas: O Neoweberianismo em Diferentes Contextos Nacionais

A análise comparada permite situar o modelo brasileiro das fundações de apoio dentro de um cenário global de reformas da gestão universitária. Diferentes países adotaram estratégias diversas para modernizar suas instituições de ensino superior, variando do fortalecimento estatal à ampla privatização. Ao examinar experiências europeias e latino-americanas, esta seção identifica convergências e divergências relevantes para compreender a singularidade brasileira e para iluminar alternativas possíveis. Essa comparação contribui para avaliar os limites e possibilidades do modelo atual.

6.1 O Modelo Europeu Continental

Pollitt e Bouckaert (2011) identificam países da Europa Continental, especialmente Alemanha, França, Holanda e os países nórdicos, como representantes mais típicos do modelo neoweberiano. Nesses contextos, as reformas da gestão pública tenderam a ser mais gradualistas, preservando forte papel do Estado, primazia do Direito Administrativo e ênfase na estabilidade e na profissionalização da função pública.

No que se refere às universidades, Enders (2004) observa que os países europeus continentais têm buscado aumentar a autonomia institucional das universidades e introduzir mecanismos de financiamento baseados em desempenho, mas o fazem mantendo forte regulação estatal e financiamento público predominante. As universidades permanecem como instituições essencialmente públicas, ainda que com maior flexibilidade gerencial.

A experiência europeia sugere que é possível modernizar a gestão universitária sem recorrer a mecanismos como as fundações privadas de apoio. Paradeise et al. (2009)



documentam que reformas legislativas e administrativas podem proporcionar às próprias universidades públicas a flexibilidade necessária, sem a criação de estruturas paralelas.

6.2 O Contexto Latino-Americano

Na América Latina, as fundações privadas de apoio às universidades públicas não são exclusividade brasileira, mas o Brasil apresenta um dos sistemas mais desenvolvidos e institucionalizados. Bernasconi (2008) analisa as reformas do ensino superior na América Latina e identifica uma tensão generalizada entre demandas por expansão e qualificação, de um lado, e restrições orçamentárias, de outro.

Em países como Chile e México, a resposta a essas tensões incluiu processos mais radicais de privatização, com crescimento significativo das instituições privadas de ensino superior. O modelo brasileiro das fundações de apoio representaria uma via intermediária, buscando preservar a natureza pública das universidades enquanto introduz elementos de flexibilização (MARTINS, 2009).

Oszlak (2009) argumenta que as reformas na América Latina frequentemente refletem mais as limitações fiscais dos Estados do que opções deliberadas por determinados modelos de gestão. O subfinanciamento crônico das instituições públicas cria pressões para a busca de fontes alternativas de recursos, levando a arranjos híbridos que nem sempre correspondem a projetos coerentes de reforma.

7. Proposições para Aprimoramento: Rumo a um Modelo Neoweberiano Consistente

Diante dos desafios identificados, torna-se fundamental refletir sobre caminhos possíveis para aprimorar o papel das fundações de apoio, especialmente se consideradas sob a perspectiva neoweberiana. Esta seção apresenta propostas que envolvem governança, relações de trabalho, financiamento universitário e integração institucional. Ao articular recomendações teóricas e práticas, busca-se oferecer subsídios para o fortalecimento dessas entidades e para seu alinhamento às missões públicas das universidades, contribuindo para um modelo mais equilibrado, transparente e coerente com o Estado democrático.

7.1 Fortalecimento dos Mecanismos de Governança e Controle

Uma primeira linha de aprimoramento refere-se ao fortalecimento dos mecanismos de governança e controle das fundações de apoio. Isso inclui: (a) maior participação da comunidade universitária nos órgãos diretivos das fundações; (b) aprimoramento dos sistemas de auditoria interna e externa; (c) ampliação da transparência e do acesso público às informações sobre projetos, contratos e gastos; e (d) estabelecimento de indicadores de desempenho que considerem não apenas critérios de eficiência, mas também de efetividade no cumprimento da missão universitária (BARBOSA, 2013).

O modelo neoweberiano enfatiza que controles adequados não são obstáculos à eficiência, mas condições necessárias para uma gestão pública legítima e sustentável (LYNN, 2008). A experiência internacional sugere que mecanismos de governança bem desenhados podem conciliar flexibilidade operacional com accountability robusta.



Contudo, o fortalecimento dessa governança integrada impõe um desafio de equilíbrio estratégico: ao aproximar-se excessivamente da estrutura burocrática da universidade para garantir o controle, a fundação corre o risco de aumentar sua dependência funcional, reduzindo a agilidade necessária para a diversificação de suas fontes de receita, um requisito frequentemente cobrado pelos órgãos de controle para garantir a sustentabilidade institucional.

7.2 Regulamentação das Relações de Trabalho

Uma segunda linha de reforma refere-se à regulamentação mais rigorosa das relações de trabalho mediadas pelas fundações. Isso poderia incluir: (a) estabelecimento de pisos salariais e benefícios mínimos para profissionais contratados com recursos públicos; (b) limitação da proporção de atividades de ensino que podem ser realizadas por docentes contratados via fundações; (c) garantia de direitos trabalhistas e previdenciários equivalentes aos de servidores públicos para funções equivalentes; e (d) transparência sobre a remuneração de dirigentes e empregados das fundações (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015).

Adicionalmente, deve-se considerar que essa integração lida com uma assimetria remuneratória inerente: o caráter transitório dos projetos muitas vezes demanda remunerações superiores às praticadas na carreira estatutária da universidade. Sob a ótica neoweberiana, o desafio da nova governança reside, portanto, em criar mecanismos de controle que garantam a transparência sem asfixiar a capacidade de captação externa e a flexibilidade necessária para gerir o capital humano em contextos de alta especialização e transitoriedade.

O objetivo seria preservar a flexibilidade que justifica a existência das fundações sem permitir que se tornem instrumentos de precarização do trabalho universitário. Como observa Drechsler (2009), o neoweberianismo não é compatível com a degradação das condições de trabalho no setor público.

7.3 Revisão do Modelo de Financiamento Universitário

Uma terceira linha, mais estrutural, refere-se à revisão do modelo de financiamento das universidades públicas. Amaral (2016) propõe que o Estado brasileiro assuma compromisso explícito de financiamento adequado das IFES, reduzindo a necessidade de captação de recursos externos e, conseqüentemente, a dependência das fundações de apoio.

Isso não significaria necessariamente a extinção das fundações, mas uma redefinição de seu papel. Em vez de instrumentos de compensação do subfinanciamento, poderiam tornar-se instrumentos complementares, voltados especificamente para a interface universidade-sociedade em projetos de pesquisa aplicada e extensão, sem que atividades essenciais como o ensino de graduação e a pesquisa básica dependam de seus recursos.

7.4 Integração das Fundações à Governança Universitária

Uma quarta linha de reforma refere-se à melhor integração das fundações à governança universitária democrática. Isso poderia incluir: (a) subordinação das decisões estratégicas das fundações aos órgãos colegiados das universidades; (b) participação de representantes dos diferentes segmentos universitários nos órgãos diretivos das fundações;



(c) alinhamento dos planos de trabalho das fundações com os planos de desenvolvimento institucional das universidades; e (d) avaliação periódica das fundações pela comunidade universitária (SGUISSARDI, 2006).

O objetivo seria evitar que as fundações operem como estruturas paralelas, relativamente autônomas em relação à governança universitária, e assegurar que suas atividades sejam efetivamente orientadas pelas prioridades acadêmicas definidas democraticamente pela comunidade universitária.

Neste processo de integração, é fundamental considerar que a busca pela diversidade de fontes de receita impõe desafios críticos à gestão das fundações. Embora a diversificação seja necessária para a sustentabilidade financeira frente ao subfinanciamento estatal, ela pode paradoxalmente colocar a fundação em uma situação de dependência gerencial em relação às demandas e fluxos de financiadores externos.

Sob a ótica da administração pública neweuberiana, a integração à governança universitária deve servir como um mecanismo de proteção contra essa heteronomia, assegurando que a complexidade de gerir múltiplos recursos não fragilize o alinhamento estratégico da fundação com a missão pública da universidade. Assim, a eficiência na captação de recursos diversos deve estar sempre subordinada à transparência e às prioridades definidas democraticamente pela comunidade acadêmica

8. Considerações Finais

As fundações de apoio às universidades públicas brasileiras representam um arranjo institucional complexo que não se enquadra facilmente nem no modelo burocrático tradicional nem no paradigma da Nova Gestão Pública. A análise aqui desenvolvida sugere que essas entidades apresentam características que as aproximam do modelo neweuberiano de gestão pública, especialmente no que se refere à tentativa de conciliar flexibilidade operacional com preservação de princípios de legalidade, accountability e primazia do interesse público.

Contudo, a experiência das últimas décadas revela que esse equilíbrio é extremamente difícil de alcançar e manter. As fundações têm sido objeto de críticas tanto por parte daqueles que as veem como instrumentos de privatização e precarização da universidade pública quanto por parte dos órgãos de controle, que identificam fragilidades nos mecanismos de governança e fiscalização.

O modelo neweuberiano oferece um referencial teórico útil para pensar os aprimoramentos necessários. Diferentemente de perspectivas que propõem a extinção pura e simples das fundações ou, alternativamente, sua completa liberalização, o neweuberianismo sugere a possibilidade de arranjos que preservem a flexibilidade dessas entidades enquanto fortalecem os mecanismos de controle democrático e accountability pública.

Isso exigiria, contudo, um conjunto de reformas que vão além do mero aperfeiçoamento normativo. Seria necessário enfrentar questões estruturais, como o financiamento adequado das universidades públicas, a valorização da carreira docente, o fortalecimento da autonomia universitária real e a construção de uma cultura de integridade



e transparência que permeie tanto as instituições públicas quanto as entidades privadas que com elas se relacionam.

Pesquisas futuras poderiam aprofundar a análise comparativa entre o modelo brasileiro e experiências internacionais, especialmente no contexto europeu continental, onde reformas neoweberianas têm sido implementadas. Estudos empíricos detalhados sobre o funcionamento concreto das fundações, seus impactos sobre a gestão universitária, as relações de trabalho e a qualidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão também seriam extremamente valiosos para orientar políticas públicas baseadas em evidências.

Por fim, vale ressaltar que o debate sobre as fundações de apoio não pode ser desvinculado do debate mais amplo sobre o projeto de universidade pública que desejamos construir. As escolhas institucionais e gerenciais devem estar subordinadas a essa definição fundamental, e não o contrário. Um modelo genuinamente neoweberiano de gestão universitária seria aquele que coloca a eficiência administrativa a serviço da excelência acadêmica, da relevância social e da democratização do conhecimento, e não aquele que subordina a missão universitária a imperativos de eficiência econômica ou sustentabilidade financeira.

Referências

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, p. 1-52, 1997. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>

AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, Campinas, v. 13, n. 3, p. 647-680, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/i/aval/a/D3p9tqXDxNvnJmVPFBTr4Bg/?format=pdf>.

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a "morte" do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 3, p. 653-673, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262>.

BARBOSA, M. A. C. As fundações de apoio às IFES: um estudo sobre accountability. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 1001-1020, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kPqPQT38HLbdHB9CzmKkdLC/?lang=pt>

BARZELAY, M. **The New Public Management**: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California Press, 2001.

BEHN, R. D. **Rethinking democratic accountability**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.

BERNASCONI, A. Is there a Latin American model of the university? **Comparative Education Review**, v. 52, n. 1, p. 27-52, 2008.



BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Brasília, DF, dez. 1994. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8958.htm.

BRASIL. Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Brasília, DF, jan. 2011. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7423.htm.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 1-28, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CARVALHO FILHO, J. S. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CHAUÍ, M. A universidade operacional. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 maio 1999. Caderno Mais!.

CUNHA, L. A. A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DRECHSLER, W. The rise and demise of the New Public Management. **Post-autistic Economics Review**, n. 33, p. 17-28, 2005. Disponível em:
<https://www.paecon.net/PAEReview/issue33/Drechsler33.htm>.

DRECHSLER, W. The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe. **Uprava**, v. 7, n. 3, p. 7-27, 2009.

ENDERS, J. Higher education, internationalisation, and the nation-state: Recent developments and challenges to governance theory. **Higher Education**, v. 47, n. 3, p. 361-382, 2004.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991. Disponível em:
<https://newdoc.nccu.edu.tw/teasylabus/110041265941/hood%20npm%201991.pdf>.



LEHER, R. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. (Org.). **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 369-412.

LYNN, L. E. What is a neo-Weberian state? Reflections on a concept and its implications. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 1, n. 2, p. 17-30, 2008. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/228205494_What_Is_a_Neo-Weberian_State_Reflections_on_a_Concept_and_Its_Implications.

MANCEBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 101, p. 1245-1266, 2007.

MANCEBO, D.; VALE, A. A.; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, 2015.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, 2009.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

OSZLAK, O. El Estado democrático en América Latina: hacia el desarrollo de líneas de investigación. **Nueva Sociedad**, n. 210, p. 42-64, 2009.

PARADEISE, C. et al. **Universities steering between stories and history**. Stanford: Stanford University Press, 2009.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

POLLITT, C. Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget? **Public Administration**, v. 87, n. 2, p. 198-218, 2009.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform**: a comparative analysis. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 1021-1056, 2006.

SGUISSARDI, V.; SILVA JÚNIOR, J. R. **Trabalho intensificado nas federais**: pós-graduação e produtivismo acadêmico. São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA JÚNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. **Novas faces da educação superior no Brasil**: reforma do Estado e mudança na produção. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 3.183/2014-TCU-Plenário. Relatório de Auditoria sobre fundações de apoio. Brasília: TCU, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.602/2016-TCU-Plenário. Auditoria operacional sobre gestão de fundações de apoio. Brasília: TCU, 2016.

WEBER, M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1999. v. 1.