FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

ALEXANDRE PACHECO DA SILVA

ANTES DE UMA FUNDAÇÃO, UM CONCEITO:

Um estudo sobre a disciplina jurídica das fundações de apoio na cooperação entre Universidade e Empresa.

SÃO PAULO
2011

Alexandre Pacheco da Silva

ANTES DE UMA FUNDAÇÃO, UM CONCEITO:
Um estudo sobre a disciplina jurídica das fundações de apoio na cooperação entre Universidade e Empresa.

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de mestre em direito e desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Mario Gomes Schapiro

Fundação Getúlio Vargas
Escola de Direito de São Paulo
São Paulo
2011

Silva, Alexandre Pacheco.
Antes de uma Fundação, um conceito: Um estudo sobre a disciplina jurídica das fundações de apoio na cooperação entre Universidade e Empresa / Alexandre Pacheco da Silva. - 2011.
322 f.

Orientador: Mario Gomes Schapiro.
Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

1. Fundações (Direito público) -- Brasil. 2. Universidade e indústria -- Brasil. I. Schapiro, Mario Gomes. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDU 347.189.11(81)

ALEXANDRE PACHECO DA SILVA

ANTES DE UMA FUNDAÇÃO, UM CONCEITO:
Um estudo sobre a disciplina jurídica das fundações de apoio na cooperação entre Universidade e Empresa.

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Direito dos Negócios e Desenvolvimento Econômico e Social.

Data de aprovação:

___/___/_____

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Mario Gomes Schapiro

_____

Prof. Dr. Mario Engler

_____

Profa. Dra. Maria Paula Dallari Bucci

AGRADECIMENTOS

Não poderia começar qualquer forma de agradecimento, senão agradecendo aos meus pais e a minha irmã, por todo o carinho e apoio e pela importância que sempre deram a minha formação. Sempre me indicaram a importância de estudar e refletir sobre o ambiente a minha volta para que possamos pensar em formar de melhorar o nosso país.

À Thais. Não tenho palavras suficientes para agradecer. Não haveria um trabalho sem as suas críticas, suas sugestões, sem nossas conversas. Muito obrigado.

Ao meu Orientador, que conheci ainda na minha Graduação em Direito na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, uma voz fundamental na formação de uma Escola de Direito de Ponta que se enxerga como um ambiente crítico, plural e livre. Dentre todas as conversas que tivemos, sua maior contribuição para a minha formação não foi um conteúdo específico, mas sim o reforço de que é necessário se criar formas diferentes de se pensar o direito.

Ao Professor Oscar Vilhena e à Fundação Getúlio Vargas pela Bolsa Mario Henrique Simonsen e pelo ambiente rico em discussões e preocupações sobre os rumos do desenvolvimento do Brasil.

Aos Professores que compuseram a minha Banca de Qualificação. Professor Mario Engler, com importantes alertas sobre os caminhos metodológicos de meu trabalho e sobre a forma de construção de minhas ideias. Professora Maria Paula Dallari Bucci, pelos comentários feitos ao meu trabalho, pela generosidade em indicar a Universidade Federal de São Carlos como um caso relevante a ser estudado, por me colocar em contato com o pessoal da Universidade e por sempre interesse e espírito crítico ao ouvir e ler minhas ideias.

À todos os entrevistados. Suas entrevistas me conduziram para a complexidade da realidade das Universidades Federais brasileiras e para as potencialidades dos Núcleos de Inovação e das Fundações de Apoio. Agradeço ao Professor Targino de Araújo Filho, ao Professor Paulo Ignácio Fonseca de Almeida, à Professora Ana Lúcia Vitale Torkomian, ao Professor Hélio Waldman, ao Dr. Lauro Teixeira Contrim e ao Dr. Marcelo Garzon, por terem me concedido entrevistas encarando minhas questões diretamente, por terem me recebido com muita simpatia e com o espírito de encontrar soluções para melhorar o país.

Agradeço ao Professor Francelino Grando, não apenas pela entrevista, mas principalmente por ter compartilhado comigo o seu entusiasmo pela formação de um país melhor, em que a tecnologia desenvolvida no país possa ser um diferencial para ensejar um crescimento econômico com a ampliação da infraestrutura de pesquisa das Universidades Públicas Federais.

Ao Professor Carlos Ari Sundfeld, pois em meio as vaidades do mundo jurídico e a complexidade dos temas do Direito Administrativo, nunca desempenhou o papel de autoridade por sua posição, mas sempre por seus argumentos e provocações. O tema deste trabalho foi fruto de um dos debates com o Professor em sala de aula. Debates que sempre primaram pela construção de propostas para solucionar controvérsias jurídicas e refletir sobre modelos institucionais.

Agradeço ao Professor José Garcez Ghirardi por sempre me mostrar que existe um mundo que busca ser compreendido para além do Direito, mundo das palavras, dos sentidos, dos pequenos gestos, da generosidade das pessoas.

Por fim, aos meus amigos Paulo André Nassar, Vitor Martins, André Rosilho e José Antonio Batista de Moura Ziebarth, importantes interlocutores para a minha pesquisa por seus comentários, sugestões e pelo tempo gasto com minhas ideias.

Obrigado à todos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....2

a. Um primeiro desafio ao estudo do tema: classificação jurídica e fundações de apoio.....3

b. Uma outra abordagem: organizações de intermediação como instrumento de cooperação entre universidade e empresa.....14

c. Organização do trabalho e metodologia de pesquisa.....21

CAPÍTULO I: LEI DE INOVAÇÃO - UM MARCO LEGAL DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO UNIVERSIDADE E EMPRESA.....26

a. Pão de queijo, biphor e PAM Membranas.....30

i. Indústria do Pão de Queijo e a contratação por demanda de mercado.....31

ii. Desenvolvimento de biphor e a parceria público-privada tecnológica.....33

iii. A criação da PAM Membranas a partir do Laboratório de Processos de Membrana do Programa de Engenharia Química COPPE/UFRJ.....35

iv. ciência, tecnologia e inovação: termos-chave na reflexão sobre cooperação U&E.....36

b. O marco legal da cooperação Universidade e Empresa (U&E) Lei n.º 10.973/04.....42

i. Escopo da cooperação: Uma Lei voltada ao desenlace das Universidades Públicas Federais.....46

ii. Instrumentos de cooperação: transferência de tecnologia, aliança estratégica, parceria, participação societária e prestação de serviço.....49

iii. Novos velhos atores: Universidade Empreendedora, Empresa Nacional, Organizações de Intermediação e Empresas de Inovação (*spin off*).....60

iv. Universidade Francesa e Escritórios de Transferência de Tecnologia Norte Americanos: a questão da divisão de competências entre NIT e Fundações de Apoio.....67

CAPÍTULO II: FUNDAÇÕES DE APOIO COMO ORGANIZAÇÕES DE INTERMEDIAÇÃO UMA DISCIPLINA JURÍDICA EM CONSTRUÇÃO.....80

a. Exercício: O Regime de direito público, o pão de queijo, o Biphor e a PAM Membranas 83

b. Lei n.º 8.958/1994: A formação da disciplina jurídica das fundações de apoio à universidades federais....91

c. Acórdão n.º 2.731/2008: Uma tentativa restritiva de compatibilização das fundações de apoio com o regime de direito público....101

i. A Decisão n.º 655/2002 e Acórdão n.º 2.731/2008: A busca pelo escopo de atuação das fundações de apoio....104

ii. Crise na Universidade de Brasília: o estopim para o Acórdão n.º 2.731/2008....113

iii. Acórdão n.º 2.731/2008: "Velhos temas, novos conceitos"....118

iv. 2009: O ano em que os projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos poderiam ter parado nas universidades federais brasileiras"....135

d. Lei n.º 12.349/2010 e Decreto n.º 7.423/2010: a reforma da Lei n.º 8.958/94 e uma nova proposta de regulamentação da relação entre universidades federais e fundações de apoio....140

CAPÍTULO III: FAI – A FUNDAÇÃO DE APOIO CRIADA COMO ORGANIZAÇÃO DE INTERMEDIAÇÃO DA COOPERAÇÃO UFSCAR E EMPRESAS....149

a. Duas inclinações distintas: fundações de apoio "voltadas para fora" da universidade e fundações de apoio "voltadas para dentro" da universidade....151

b. A Metodologia de análise da FAI....160

c. FAI: antes de uma fundação, um conceito - uma entidade sem "vontade própria"....162

d. FAI nos Projetos da UFSCAR: De um braço operacional da Universidade para uma Organização de Intermediação de seu Desenvolvimento Tecnológico....169

e. FAI e Agência de Inovação: uma relação simbiótica....182

f. O Decreto n.º 7.423/2010 e a proposta de reforma do Confies: aproximações e afastamentos do modelo FAI....189

CONCLUSÃO: **UM MODELO COMPATÍVEL EM UM UNIVERSO COMPLEXO**....195

ENTREVISTAS

APÊNDICE A – Entrevista com o Professor Targino de Araújo Filho – Reitor da Universidade Federal de São Carlos.....213

APÊNDICE B – Entrevista com Professor Paulo Ignácio Fonseca de Almeida – Diretor Executivo da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI).....224

APÊNDICE C – Entrevista com a Professora Ana Lúcia Vitale Torkomian – Ex-Diretora Executiva da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (2000-2008) e atual Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do Ministério de Ciência e Tecnologia.....240

APÊNDICE D – Entrevista com o Professor Francelino Lamy de Miranda Grando - Ex-Procurador-Chefe da Universidade Federal de São Carlos e atual Secretário de Inovação do Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio.....250

APÊNDICE E – Entrevista com o Dr. Lauro Teixeira Cotrim - Procurador-Chefe da Universidade Federal de São Carlos.....265

APÊNDICE F – Entrevista com Dr. Marcelo Ferro Garzon – Advogado da Assessoria Jurídica da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI) e da Agência de Inovação da Universidade Federal de São Carlos.....284

APÊNDICE G –Entrevista com o Professor Hélio Waldman –Reitor da Universidade Federal do ABC.....305

SIGLAS

CNRS Centre National de la Recherche Scientifique

CNRT Centres Nationaux de Recherche Technologique

COPPE Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia

COPPETEC Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos

FAI Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FAPEU Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária

FINATEC Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos

FINEP Financiadora de Estudos e Projetos

FNDCT Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FOC Fiscalização de Orientação Centralizada

FUNDEP Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa

INPI Instituto Nacional de Propriedade Industrial

MCT Ministério de Ciência e Tecnologia

MDIC Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio

MEC Ministério da Educação

MPOG Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MIT Massachuttes Institute of Technology

SECEX Secretaria de Controle Externo

UFSCAR Universidade Federal de São Carlos

UFMG Universidade Federal de Minas Gerais

UFRJ Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSC Universidade Federal de Santa Catarina

UNICAMP Universidade de Campinas

USP Universidade de São Paulo

UnB Universidade de Brasília

TCU Tribunal de Contas da União

RESUMO

A presença crescente de pessoas jurídicas sob o regime de direito privado exercendo funções e atividades desempenhadas por pessoas jurídicas sob o regime de direito público tem apresentado desafios importantes para o estudo do Direito. A atuação das Fundações de Apoio no auxílio às Universidades Públicas Federais brasileiras são um exemplo disso. De um fenômeno espontâneo, timidamente regulado pela Lei n.º 8.958/1994, transformaram-se em um universo diversificado, em que se questiona a sua atuação junto à Instituições Federais de Ensino Superior. Ao desempenhar funções e atividades de auxílio à Universidades Federais, executam recursos públicos orçamentários e de Agências de Fomento. O questionamento da obrigatoriedade destas entidades realizarem prévio procedimento licitatório para contratação de terceiros quando estiverem auxiliando às Universidades Federais, a necessidade de cumprimento das regras de recolhimento de recursos público à Conta Única do Tesouro Nacional e a possibilidade de contratação de pessoal sem concurso público para trabalhar nas atividades de auxílio fazem parte das controvérsias enfrentadas no trabalho. Este trabalho procurou refletir sobre este fenômeno a partir de três frentes, uma proposta de análise do fenômeno fundacional, em que fundações de apoio são compreendidas como organizações de intermediação entre universidade e empresa, um levantamento das principais questões de compatibilização entre o regime de direito público e a atuação das fundações no contexto de auxílio ao desenvolvimento tecnológico das Universidades Públicas Federais e, por fim, o estudo de um caso em que há a compatibilização entre um modelo de fundação de apoio e o regime de direito público, o caso da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). Propomos um recorte específico para o estudo do auxílio realizado pelas fundações de apoio, caracterizando-as como organizações de intermediação da cooperação entre universidade e empresa, pois acreditamos que dado o conjunto significativo de transformações no papel desempenhado por universidades de pesquisa no âmbito da produção industrial, uma nova forma de leitura da intermediação é necessária para a compreensão do papel e da missão das Universidades de Pesquisa no desenvolvimento econômico do país. As universidades, além de formadoras da mão de obra especializada e da geração de conhecimento, passam a ser centros de geração de tecnologia, se aproximando da indústria, pois substituiria em parte os antigos departamentos de pesquisa e desenvolvimento de indústrias nacionais, ao mesmo tempo que também desempenharia o papel de fomentadora da geração de empresas de inovação, criando incubadoras de empresas e facilitando o intercâmbio entre seus professores e técnicos e profissionais da matriz industrial dos países. No Brasil, esta transformação se depara com um hiato importante. O país, por meio de suas Universidades Públicas é produtor de conhecimento, com um número significativo de publicações internacionais, contudo, não tem conseguido converter este conhecimento em aplicação industrial, em inovação tecnológica, medida pelo registro de patentes e pela transferência de tecnologia para a indústria. Em segundo lugar, a Lei de Inovação Tecnológica (Lei n.º 10.973/2004) como a primeira tentativa de estabelecer formas de reduzir este hiato, criou instrumentos jurídicos para permitir a cooperação entre Universidades Públicas Federais e Empresas Nacionais, posicionando as fundações de apoio como intermediadoras da relação entre Universidade e Empresa, ao lado dos Núcleos de Inovação. A Lei, por um lado, foi capaz de criar os instrumentos jurídicos para que a cooperação entre Universidade Pública e Empresa Nacional seja lícita, contudo, não enfrentou questões jurídicas importantes, além das questões sobre incidência do regime de direito público na intermediação realizada pelas fundações, também não definiu a função das fundações de apoio na captação e gestão de projetos de tecnologia, ou na gestão da propriedade intelectual e sua relação com os Núcleos de Inovação, ou a participação das fundações na formação de empresas de inovação por meio do processo de

incubação de empresas nas Universidades Federais. Foi o Tribunal de Contas da União, como órgão de controle do emprego dos recursos públicos, o principal local de debate sobre as controvérsias jurídicas envolvendo a relação entre Fundações de Apoio e Universidades Federais. Em nosso entendimento, o Tribunal na Decisão n.º 655/2002, iniciou um processo de compatibilização entre a atuação das fundações de apoio e o regime de direito público, ao definir as fundações de apoio ligadas à projetos de desenvolvimento e transferência de tecnologia das Universidades Federais como organizações de intermediação, contudo, retrocedeu no Acórdão n.º 2.731/2008, ao definir de forma ampla o conceito de recurso público e recomendar aos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia que proibissem os repasses diretos de recursos de Agências de Fomento à Fundações de Apoio no âmbito federal. O caso da FAI é paradigmático, pois não apenas é um caso que reforça a nossa avaliação de que é possível haver compatibilidade entre o regime de direito público e a atuação das fundações apoio, como sinaliza para soluções de desenho institucional relevantes para a reflexão sobre a regulação das fundações de apoio no âmbito federal. A FAI como uma fundação voltada para a Universidade Federal de São Carlos é capaz de cumprir com as potencialidades de uma fundação almeja contribuir para o desenvolvimento tecnológico de Universidades Públicas Federais, uma vez que funciona como um outro eu da UFSCAR, um duplo positivo, executando atividades que se fossem feitas pela Universidade não teriam a mesma agilidade ou até não seriam realizadas.

Palavras-chave: Fundação de Apoio, Instituições Federais de Ensino Superior, Desenvolvimento Econômico, Orçamento Público, Lei de Inovação, Cooperação Universidade e Empresa, Universidade Empreendedora, Empresas de Inovação e Transferência de Tecnologia.

ABSTRACT

The growing presence of legal entities under the private law regime exercising functions and activities usually performed by legal entities under the public law regime has been presenting relevant challenges to the study of Law. The work of the Support Foundation in the assistance to Brazilian Federal Public Universities is an example. From a spontaneous phenomenon, barely regulated by Law no. 8.958/1994, they transformed into a diversified universe, in which their acting before Federal Institutions of Higher Education is questioned. When performing public functions and activities of aid to Federal Universities, they utilize budget public resources and from funding agencies. The questioning of the requirement of such entities to undertake the prior bidding process for hiring third parties in their support activities to the Federal Universities, the need of compliance with the rules of return of public funds to the National Treasury's Single Account, and the possibility of hiring staff without public tenders to work in assistance activities are part of the controversies faced by the present work. This study aimed to reflect on this phenomenon from three fronts, a proposal to analyze the phenomenon of foundations, in which support foundations are understood as intermediary organizations between universities and companies, a survey of the main issues of compatibility between the system of public law and the activities of foundations in the context of assistance on technological development to the Federal Public Universities, and lastly, the study of a case where there is compatibility between a model of support foundation and the system of public law, the Institutional Support Foundation for Scientific and Technological Development (FAI), from Federal University of São Carlos (UFSCAR). We propose a specific focus for the study of the assistance performed by support foundations, characterizing them as intermediary organizations of cooperation between universities and companies, for we believe that, given the significant number of changes in the role of research universities in industrial production, a new understanding of the form of intermediation is required for comprehending the role and mission of Research Universities in the country's economic development. Universities, as well as forming of skilled labor and knowledge generation, are becoming centers of creation of technology, approximating the industry, replacing, in part, the old departments of research and development of domestic industries, while also play a part in facilitating the generation of innovative companies, creating business incubators and facilitating the exchange between teachers and technicians and professionals of the industrial matrix of countries. In Brazil, this transformation is faced with an important gap. The country, through its public universities acts as a producer of knowledge, with a significant number of international academic publications. However, Brazil has failed to convert this knowledge into industrial application in technological innovation, as measured by patenting and technology transfer to industry. Secondly, the innovation law (Law No. 10.973/2004), as the first attempt to develop ways to reduce such gap, created legal instruments to authorize the cooperation between Federal Public Universities and National Companies, placing the support foundations as intermediating the relationship between University and Business, alongside with Innovation Centers. The Law on the one hand, was able to create the legal instruments for the lawful cooperation between the Public University and National Company, however, failed to face significant legal issues, besides the questions about the application of public law regime in the intermediation conducted by support foundations, also did not define the role of such support foundations in the capture and management of technology projects, or management of intellectual property and its relationship with the Innovation Centers, or participation in the formation of innovative companies through the process of business incubation in Federal Universities. It was the National Court of Audit, as an organ of control of the use of public funds, the principal place of debate on the legal disputes involving the

relationship between Support Foundations and Federal Universities. In our view, the Court in Decision No. 655/2002, began a process of reconciling the work of the support foundations and the system of public law, by defining support foundations related to development and technology transfer projects from Federal Universities as intermediary organizations. However, it regressed in in Judgment No. 2.731/2008, by broadly defining the concept of public resources and recommend to the Ministries of Education and Science and Technology to prohibit the direct transfers of resources from Funding Agencies to Support Foundations at the federal level. The FAI example is paradigmatic of the, as not only is a case that reinforces our assessment that there may be compatibility between the system of public law and the activities of support foundations, but also suggests solutions of institutional design solutions relevant to the debate on regulation of support foundations at the federal level. FAI, as a foundation for the Federal University of Sao Carlos is able to fulfill with the potential of a foundation to contribute to the technological development of Federal Public Universities, since it functions as an "alter ego" of UFSCAR, a positive double, carrying out activities that, if performed by the University would not have been equally fast, or even would not be conducted.

Keywords: Support Foundation, Federal Public Universities, Economic Development, Public Budget, Innovation Act, University-Industry Partnership, Entrepreneurial University, Innovation Companies e Technology Transfer.

O duplo

Sugerido ou estimulado pelos espelhos, pelas águas e pelos irmãos gêmeos, o conceito do duplo é comum a muitas nações. É verossímil supor que sentenças como "Um amigo é um outro eu", de Pitágoras, ou o "Conhece-te a ti mesmo" platônico se inspiraram nele. Na Alemanha Chamaram-no "Doppelgänger", na Escócia, "fetch", porque vem buscar (fetch) os homens para leva-los para a morte. Encontrar-se consigo mesmo é, por conseguinte, funesto; a trágica balada "Ticonderoga", de Robert Louis Stevenson, fala de uma lenda sobre esse tema. Recordemos também o estranho quadro "How They Met Themselves", de Rosseti; dois amantes se encontram consigo mesmos no crepúsculo de um bosque. Seria o caso de citar exemplos análogos de Hawthorne, Dostoiévski e Alfred de Musset.

Para os judeus, contudo, o aparecimento do duplo não era presságio de morte próxima. Era certeza de ter alcançado o estado profético. Assim o explica Gershom Scholem. Uma tradição recolhida pelo Talmude narra o caso de um homem em busca de Deus que se encontrou consigo mesmo.

No relato "William Wilson", de Poe, o duplo é a consciência do herói. Este o mata e morre. Na poesia de Yeats, o duplo é nosso anverso, nosso contrário, aquele que nos complementa, aqueles que não somos nem seremos.

Plutarco escreve que os gregos deram o nome de "outro eu" ao representante de um rei."

INTRODUÇÃO

Uma imagem para reflexão: o duplo

Jorge Luís Borges, em seu "o livro dos seres imaginários" de 1957[1], constrói um extravagante compêndio de estranhos entes elaborados ao longo do tempo e do espaço pela fantasia dos homens. Estes formam uma coletânea de criações da mente humana que transpassaram diversas obras literárias e que revelam características de nossa imaginação.

Como o próprio autor recomenda a seus leitores no prólogo de sua obra, o livro deve ser lido "*como quem brinca com as formas cambiantes reveladas por um caleidoscópio*"[2]. Nas figuras de Borges podemos nos deparar com diferentes formas de se construir entidades, revelando a pluralidade com que um mesmo elemento pode ser visto em diferentes culturas e olhares.

Nesse universo de cento e dezesseis seres imaginários, escolhemos *o duplo* como uma imagem forte para o início de nossa reflexão. Tal personagem nos é revelador, porque a depender do olhar pode ser encarado como "um outro eu" ou como o "meu anverso". Como "um outro eu", seria a extensão do sujeito, daquilo que ele é e daquilo que ele almeja ser. Como "meu anverso", é inimigo, é aquele que desvia o caminho, que nos torna algo que não almejamos ser.

Uma imagem que consideramos útil para o desenvolvimento do presente trabalho, que, em síntese, buscará compreender a figura fundações de apoio, que da mesma forma que na imagem do *duplo*, a depender da posição de observação ela pode ser vista como instrumento estratégico das universidades públicas federais, indispensável para a viabilização da cooperação entre universidade e empresa ou como uma tentativa de "*fuga*" ao regime de direito público por parte das universidades federais (ou grupos de professores), capazes de gerar toda sorte de problemas, dentre os quais desvios de recursos e finalidades da instituição.

Nesse sentido, a imagem *o duplo* ilustra a oposição estrutural do trabalho, entre uma entidade encarada como positiva e negativa ao mesmo tempo, apresentando-se ao pesquisador como um fenômeno plural e complexo, a qual se faz sentir desde a sua própria definição jurídica, perpassando pelos desafios que a experiência cotidiana de suas ações impõe àqueles que pretendem se debruçar sobre o tema.

---

[1] BORGES, Jorge Luís. *O livro dos seres imaginários*. Tradução: Heloísa Jahn. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
[2] Idem, p. 10.

Por isso, mesmo sendo múltiplos os caminhos possíveis para o seu estudo, acreditamos que a oposição proposta é capaz de organizar a contribuição deste trabalho, qual seja a de explorar um modelo capaz de reduzir essa oposição, a dizer o da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade de São Carlos.

Um fenômeno que tem ganhado mais atenção em razão do crescimento destas organizações, que ao longo dos últimos anos atingiram maior envergadura financeira e influência nos projetos de pesquisas e nas atividades de extensão das universidades públicas federais, bem como nas parcerias realizadas entre ela e o setor privado.

Sem dúvida, um campo ainda pouco explorado pela academia jurídica, repleto de possibilidades e de desafios, a começar por sua própria definição como "fundação não estatal", demandando dos juristas novas classificações, respostas e construções capazes de dar conta da descrição desta entidade e da regulação de sua relação com a universidade pública e com os setores privados.

a. *Um primeiro desafio ao estudo do tema: classificação jurídica e fundações de apoio*

Um dos primeiros impulsos naturais de um trabalho jurídico é dedicar as primeiras linhas de sua reflexão sobre o posicionamento do tema estudado no ordenamento jurídico, em particular a partir de classificações propostas e discutidas pela doutrina jurídica[3].

[3] À primeira vista chama atenção a estrutura consolidada de construção do objeto fundações de direito privado. Em regra, as obras jurídicas sobre o tema compartilham uma estrutura específica, com pouca diferença quanto a organização dos elementos de análise e a forma como o tema é posto. Para ilustrarmos essa afirmação selecionamos quatro obras dedicadas ao estudo das fundações de direito privado. Nestas obras o tema fundações de direito privado é estruturado segundo os seguintes capítulos, um capítulo sobre história das fundações, em que se observa a presença de fundações na antiguidade, na idade média, na idade moderna e na atualidade. A seguir é apresentado um capítulo que propõe uma teoria geral das fundações, em que se estipula um conceito geral sobre fundações, capaz de abarcar todas as espécies sob os mesmos elementos. Em terceiro, todas as obras apresentam um capítulo sobre as fundações como uma pessoa jurídica de direito privado, definindo-a em oposição a figuras como as associações e as sociedades, analisando também quais são os tipos de fundações. Por fim, todas as obras criam capítulos sobre os aspectos práticos do cotidiano das fundações, como sua constituição, seu patrimônio, sua administração, dentre outros a depender do ano em que o livro foi publicado. Uma estrutura que do ponto de vista da reflexão sobre as fundações de apoio contribui pouco, pois busca encarar o fenômeno das fundações de apoio como parte desta estrutura consolidada de análise, encarando as características peculiares das fundações de apoio como distorções ao modelo de fundações privadas e não como características de uma nova organização, capaz de demandar do Direito novas respostas e formas de exame. Em nosso entendimento, o malefício da aplicação desta estrutura ao fenômeno das fundações de apoio está no seu baixo poder de análise crítica sobre as transformações que estão em progresso no ambiente universitário. Além disso, esta estrutura coloca o jurista em uma "zona de conforto" em relação ao estudo do tema, em particular por fornecer o quadro doutrinário cristalizado em conceitos abstratos e reflexões históricas superficiais, não demandando que ele posicione o tema segundo novas características, ou proponha novas categorias de reflexão. Para conferir esta

No estudo das fundações de apoio isso não é diferente. Há classificações e debates sobre termos empregados. Discutem-se dicotomias como fundação pública em oposição às fundações privadas, bem como fundações estatais em oposição às fundações não estatais. Debates que versam sobre os elementos e características das fundações, em especial sobre seu patrimônio, suas finalidades e sua relação com o Pode Público.

Contudo, a escolha pela análise do tema fundações de apoio a partir de classificações e dicotomias propostas pela doutrina jurídica não se revela como uma boa estratégia para a reflexão sobre o tema. Isto porque, em nosso entendimento não há uma correspondência entre as características do fenômeno fático das fundações de apoio com a leitura jurídica que classificações tradicionais propõem sobre esta entidade.

Parece-nos que o fenômeno fundações de apoio guarda pouca relação de similaridade com a tradicional doutrina sobre fundações, sejam estas estatais ou não estatais. Em nosso entendimento, há uma incompatibilidade entre o arcabouço fático de sua criação, organização e desenvolvimento que contradiz ou até descaracteriza sua definição jurídica de fundação não estatal.

Como fenômeno fático e espontâneo, as fundações de apoio passam a impressão de não encaixe no quadro de classificações existentes no ordenamento jurídico vigente, em particular quanto à delimitação de seu patrimônio, se público ou privado, e de sua relação com a Universidade Pública, seja no formato de autarquia ou fundação estatal[4].

---

estrutura consolidada e a reflexão da doutrina jurídica sobre as fundações de direito privado, ver: GRAZZIOLI, Airton; RAFAEL, Edson José. *Fundações Privadas: Doutrina e Prática*. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2011. Ver também: PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e Entidades de Interesse Social – Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários.* 5ª edição, rev., atual., ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2006. Ver ainda: DINIZ, Gustavo Saad. *Direito das Fundações Privadas – Teoria Geral e Exercício de Atividades Econômicas*. 2ª edição. Porto Alegre: Síntese, 2003. Por fim, ver: ALVES, Francisco de Assis. *Fundações, Organizações Sociais, Agências Executivas: Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e outras Modalidades de Prestação de Serviços Públicos*. São Paulo: LTr, 2000.

[4] Segundo Grazzioli e Rafael, são sete as espécies de fundações existentes no ordenamento jurídico nacional. Segundo os autores as fundações podem variar pela origem de seu patrimônio, personalidade jurídica, pelas suas finalidades e pela pessoa que a constituí. As sete espécies de fundações são: (*i*) instituídas pelo Poder Público com personalidade jurídica de direito público, ou (*ii*) de direito privado; (*iii*) instituída por pessoas naturais ou jurídicas de direito privado com personalidade jurídica de direito privado, como entidade de previdência privada ou complementar, ou (*iv*) de apoio às instituições públicas de ensino superior; (*v*) instituída por partido político, com personalidade de direito privado; (*vi*) instituída por pessoas naturais ou jurídicas para fins de natureza de sucessão patrimonial; e (*vii*) instituída por pessoas naturais ou pessoas jurídicas com atuação filantrópica e de assistência social. Nesta classificação, são retomadas as definições tradicionais de civilistas da primeira metade do século XX, como Caio Mario da Silva Pereira e Clóvis Beviláqua, mesmo que novas espécies de fundações tenham surgido no contexto do debate. Nossa crítica não se encontra nas definições estipuladas por civilistas da primeira metade do século XX, que as estipularam no contexto fático de seu tempo, mas sim na permanência dessas definições e na tentativa de agregar um novo fenômeno a classificação jurídica existente. No caso das fundações de apoio há a presença de patrimônio e recursos tanto privados quanto públicos. Além disso, desempenham muitas vezes atividades precípuas da Universidade, em particular na gestão de atividades de pesquisa e na organização de cursos de extensão universitária. Como se pode ver, a separação entre público e privado, fundamental para a classificação exposta pelos autores, encontra dificuldades de compatibilização.

Quando definida como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos com a finalidade de auxiliar instituições públicas de ensino superior em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, a fundação de apoio passa a guardar em si a comunhão entre o público e o privado. Público, pois atua no auxílio da efetivação das missões das Universidades Públicas, tendo presente na sua atuação recursos e o patrimônio público. Privado, pois seu regime jurídico é de direito privado, ou seja, segundo as regras do Código Civil Brasileiro.

Uma comunhão complexa, uma vez que seu auxílio se estendeu a diversas atividades das universidades públicas, envolvendo cursos de extensão universitária, gestão de hospitais universitários, organização de concursos e a gestão da tecnologia desenvolvida pela universidade. Tais atividades delinearam formas de atuação e características específicas às fundações de apoio, que, entre si, foram gradativamente ganhando linhas próprias.

Nestes contextos, fundações de apoio são contratadas por universidades públicas, com dispensa de licitação, para que executem, ou contratem terceiros para executar, a administração de hospitais, de núcleos de pesquisa, cursos de especialização, concursos para ingresso e ascensão na universidade, dentre outras atividades menos comuns. Para isso, recebem recursos das universidades, de Agências de Fomento e da iniciativa privada para adquirir equipamentos, insumos de pesquisa, material hospitalar, contratar pessoal para trabalhar em projetos e hospitais, bem como pessoal para a realização de obras.

Em comum, todas elas relevam uma sensação de não pertencimento, de falta de encaixe entre a classificação de fundações, o regime jurídico de direito público e a atuação das fundações de apoio. Em parte, esta sensação se origina em razão da tradicional separação entre os ramos do direito em dois grandes grupos, o direito público e o direito privado, cada um com lógicas próprias.

Uma separação que já encontra sinais de esgotamento, Segundo alguns autores[5], esta dicotomia já se encontraria com seus dias contados, uma vez que cada vez mais nota-se o

---

Sobre a classificação apresentada, ver: GRAZZIOLI, Airton; RAFAEL, Edson José. *Fundações Privadas: Doutrina e Prática*. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2011, pp. 54-71.

[5] O Direito Público e o Direito Privado estão sofrendo transformações significativas quanto aos seus objetos. Brocados tradicionais das duas áreas vem cada vez mais perdendo espaço nos debates e na análise sobre temas importantes nestas áreas. Leituras do Princípio da Legalidade em sentido estrito, em que o administrador público só pode fazer aquilo que a Lei determina, ou discussões sobre a legalidade de decretos, resoluções e portarias "autônomos", vem perdendo espaço no direito administrativo para reflexões sobre os parâmetros e os limites do poder normativo de entes administrativos, reconhecendo que estes possuem graus de discricionariedade, mesmo não explícitos na Lei. Além disso, há questões sobre a cada vez mais presente atuação de entidades privadas em atividades que até então contavam com a prestação por parte do Poder Público, como no caso das "privatizações" de serviços públicos nos setores de telecomunicações, energia e transportes, em que novos instrumentos foram desenvolvidos para a melhor articulação de interesses de entes privados e finalidades públicas almejadas. Contudo, este movimento não ocorre apenas no âmbito do Direito Público, tendo feições também no Direito Privado, em particular na lógica de brocados tradicionais, como o paradigma da autonomia

crescimento da participação de entes privados no dia a dia prático do direito público, bem como a aplicação de regras de características eminentemente públicas no direito privado.

Parece um contrassenso defender que o direito privado seja o terreno absoluto da autonomia privada, quando se observa o crescimento de normas e princípios de índole coletivista, como o conjunto de normas do direito do consumidor ou como os princípios da função social da propriedade e dos contratos presentes no Código Civil. Da mesma forma, a consistência de uma leitura estrita do princípio da legalidade no direito público em que o administrador público fica adstrito a agir apenas e tão somente quando recebe um comando legal expresso, tendo de se abster caso contrário, não parece encontrar resguardo em um ambiente de queda da atividade legislativa e crescente exercício do poder normativo por parte da Administração Pública.

Tendo em mente os questionamentos acima mencionados, vejamos de perto estas incompatibilidades entre a classificação jurídica fundacional e o fenômeno das fundações de apoio no contexto das universidades públicas.

Fundação de apoio é espécie do gênero fundação. Como gênero, sua unidade se encontra em três elementos: o patrimônio, a destinação deste à finalidade específica, que não pode ser lucrativa. Sendo assim, independentemente da espécie, o gênero fundação se define por um patrimônio destinado a uma finalidade especifica, podendo ter variações quanto aos objetivos a serem perseguidos e quanto à origem de seus bens[6].

---

privada. No Direito Privado, o espaço de liberdade de pessoas jurídicas e pessoas naturais para contratar e ser contratado é amplo, fundado em regras que privilegiam a livre manifestação de vontades como forma de vinculação jurídica. Uma lógica eminentemente individualista, em que se constroem regras sobre como identificar vícios de manifestação desta vontade e elementos mínimos e necessários para validade e eficácia destes acordos. Da mesma forma que no caso do Direito Público, teorias e conceitos novos, como a teoria da boa fé objetiva, função social dos contratos, desconsideração da personalidade jurídica, dentre outras, vem atribuindo uma perspectiva nova a estes debates, aqui aproximando o Direito Privado da lógica presente no Direito Público. Para aprofundamento nestes debates sugerimos no campo do Direito Público: BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. Ver também: MARQUES NETO, Floriano Peixoto. *Regulação Estatal e Interesses Públicos* São Paulo: Malheiros Editores, 2002. Ver ainda: ARAGÃO, Alexandre Santos. *Direito dos Serviços Públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

[6] Não há muita controvérsia quanto ao conceito de fundação sob o regime de direito privado na doutrina jurídica nacional. Sobre a classificação de Fundações Airton Grazzioli e Edson José Rafael, afirmam que □*As fundações, pessoas jurídicas que têm suporte factual no patrimônio inicial, em razão de suas características específicas (modo de constituição, administração e representação), poderão pertencer ao direito público ou ao direito privado.*□ Ver em: GRAZZIOLI, Airton; RAFAEL, Edson José. *Fundações Privadas: Doutrina e Prática*. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 49. No tocante as fundações privadas, Gustavo Saad Diniz, recuperando as classificações de Clóvis Beviláqua, Caio Mario da Silva Pereira, Helita Barreia Custódio e Orlando Gomes, estipula que □*fundação privada é organização com patrimônio afetado por uma finalidade específica determinada pelo seu instituidor, com personalidade jurídica atribuída em lei.*□ Definição em que também se nota pouca controvérsia. Ver em: DINIZ, Gustavo Saad. *Direito das Fundações Privadas* □ *Teoria Geral e Exercício de Atividades Econômicas*. 2ª edição. Porto Alegre: Síntese, 2003, p. 70.

Com relação a este critério, adotamos a seguinte divisão para as fundações: as fundações estatais e as fundações não estatais[7].

Fundações estatais são aquelas instituídas por meio de Lei com patrimônio público e mantidas pelo Estado, podendo, a depender da outorga dada por sua lei criadora, ter personalidade de direito privado ou personalidade de direito público.

Nesse sentido, dentro da definição de fundações estatais se encontram dois grupos, o primeiro de fundações estatais com personalidade jurídica de direito público e o segundo com personalidade jurídica de direito privado.

O que as diferencia é o maior grau de autonomia fornecido pelo regime jurídico estipulado a cada uma delas e o grau de dependência de seu sustento em relação ao Poder Público, que, nas fundações sob o regime de direito público é total, e nas de direito privado, parcial.

Dentre as fundações estatais de personalidade jurídica de direito público, o exemplo mais adequado para nossa discussão são as fundações de ensino superior. Dentre elas cabe especial menção, adequada aos fins deste trabalho, à Universidade de Brasília (UnB) e à Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR).

Instituídas por Lei da esfera administrativa a qual pertencem, possuem autonomia administrativa e têm seu funcionamento custeado por recursos orçamentários, submetendo-se ao mesmo regime jurídico das autarquias[8] e, por isso, também chamadas de "fundações autárquicas".[9]

---

[7] Adotou-se a classificação que distingue as fundações em estatais e não estatais em detrimento a divisão pública e privada em razão da advertência feita por Vera Monteiro e Carlos Ari Sundfeld, na qual afirmam: "Comumente se afirma que as fundações "criadas" e "mantidas" pelo Poder Público são *estatais e, por isso, têm regime diferente das outras que não são. A razão de ser dessa afirmação é a definição do Decreto-lei n.º 200/67 para as fundações, já transcrita.*" Seguem os juristas mais a frente "No entanto, nem todas as fundações criadas pelo Estado precisam ser, obrigatoriamente, entes com poderes e deveres tipicamente públicos. Nada impede que o Estado, instituía uma fundação com personalidade jurídica de direito privado. Em cada caso concreto, a lei de criação que outorgará personalidade jurídica de direito público ou privado". Ver em: SCARPINELLA, Vera; SUNDFELD, Carlos Ari. Fundações Educacionais e Licitação. In: PANTALEÃO, Leonardo (org.). *Fundações Educacionais*. São Paulo: Atlas, 2003, pp. 249 - 250.

[8] A respeito de autarquias, Marçal Justen Filho estipula que "*autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob o regime de direito público, criada por lei que determina o grau de sua autonomia em face da Administração direta.*" Nesse sentido, autarquias, são pessoas jurídicas de direito público, podendo ser instituídas pelos três entes federativos com patrimônio público, dispostas na Administração Indireta, fruto de movimentos de descentralização administrativa, os quais buscaram criar entidades com maior grau de autonomia para o desempenho de funções administrativas, podendo se organizar a partir de diplomas normativos próprios (Decretos, Resoluções e Portarias). Passa-se a estas entidades competências que poderiam ser exercidas ou já foram exercidas pela Administração Direta. Em regra, a depender da sua Lei de criação, seus quadros de pessoal são compostos por servidores públicos concursados, sob o regime estatutário. Segundo o autor, a depender da Lei instituidora, a autarquia poderá manter vínculos mais intensos ou menos intensos com a Administração Direta. São exemplos disso, o maior ou menor vinculação na escolha de seus dirigentes e a designação de recursos próprios para a sua gestão. Há a possibilidade de que a Lei definia que os dirigentes da autarquia sejam designados pelo Chefe do Poder Executivo, como no caso de Agências

Como entidades públicas, ficam adstritas às regras gerais do regime de direito público, tendo de respeitar os princípios do direito administrativo, como, por exemplo, o princípio do concurso público para a contratação de pessoal, e as regras específicas de contratação para aquisição e alienação de bens e serviços: o procedimento de licitação pública.

Nas fundações estatais privadas, o Poder Público abre mão de seu poder normal de gestão, atribuindo a estas fundações maior autonomia e flexibilidade em comparação à fundação autárquica. Diferentemente das fundações não estatais, na qual são pessoas naturais ou jurídicas que constituem a fundação, aqui é o Poder Público, que por meio de Lei, cria a Fundação Estatal sob o regime de direito Privado.

Um exemplo desta maior autonomia se encontra na possibilidade de contratação de funcionários alternativamente ao ingresso de servidores concursados. Enquanto nas fundações autárquicas a maioria ou até a totalidade de contratados são servidores públicos concursados sob o regime estatutário, no caso das fundações estatais sob o regime de direito privado, a maior parte (senão a totalidade) dos funcionários está sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, também referido como regime celetista), não tendo estabilidade, tampouco os demais benefícios do regime estatutário como a aposentadoria integral.

Vale ressaltar, ainda, que mesmo tendo aberto mão de seu poder normal de gestão, estas fundações ainda permanecem sujeitas a um conjunto de regras próprias do direito público, a depender da disciplina jurídica estabelecida por sua Lei instituidora, sendo sua leitura propícia ao ensejo de controvérsias sobre o tipo e a extensão das regras de direito público aplicáveis. Um exemplo interessante desta espécie de fundação é a Fundação Padre Anchieta em São Paulo[10].

Reguladoras, ou que o processo passe pela indicação de membros da própria autarquia, como no caso de algumas Universidades Públicas. Além disso, é comum a designação de competências privativas às autarquias em que não há possibilidade de intervenção da Administração Direta, bem como em alguns casos a estipulação de recursos próprios para o seu funcionamento. Em regra, vê-se mais a estipulação de competências do que a destinação de recursos específicos. Para maior aprofundamento sobre as autarquias e fundações autárquicas ver: JUSTEN FILHO. Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª edição, rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 126-133.

[9] Maria Sylvia Zanella Di Pietro ao tratar do regime jurídico aplicável as fundações estatais de personalidade jurídica de direito público a jurista assevera que terão como característica "*a presunção de veracidade e executoriedade dos seus atos administrativos*", "*obrigatoriedade de sua constituição se dar por meio de lei*", desobrigando-a de inscrição no Registro Civil das Pessoas jurídicas, "*impenhorabilidade dos seus bens e sujeição processo especial de execução estabelecido pelo art. 100 da Constituição Federal*", "*juízo privativo*" e as demais prerrogativas e privilégios que se aplicam às pessoas jurídicas de direito público. Ver em: DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2002, p. 371.

[10] O exemplo da Fundação Padre Anchieta foi retirado da obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro que sobre a existência de fundações estatais e não estatais tece os seguintes comentários: "*a Constituição não faz distinção quanto à personalidade jurídica, tem-se que entender que todos os seus dispositivos que se referem às fundações abrangem todas, independentemente da personalidade jurídica, pública e privada.*". Ver em: Idem, p. 379.

Como se observa, em comparação ao regime jurídico da administração direta, as fundações estatais representam uma alternativa de flexibilização da ação estatal direta, haja vista que aqui, mesmo sob o regime de direito público, verifica-se maior autonomia administrativa.

No outro espectro, não se confundindo com as fundações estatais privadas, estão as fundações não estatais, categoria na qual se inserem as fundações de apoio, que aqui serão constituídas por pessoas naturais ou jurídicas de direito privado e estarão necessariamente sob o regime jurídico de direito privado.

Fundações não estatais são aquelas que não guardam vínculo de criação, tampouco de sustento com o Poder Público, instituídas com patrimônio privado, por meio de escritura pública ou testamento, conforme dispõe o art. 62 do Código Civil, tanto por pessoas físicas, quanto por pessoas jurídicas[11].

Afora a vedação à distribuição de resultados e a vinculação necessária à sua finalidade não lucrativa (sendo esta, no caso das fundações de apoio, necessariamente o auxílio às atividades de pesquisa, ensino e extensão de universidades), as fundações não estatais estariam livres para celebrar contratos, contrair dívidas, contratar funcionários sob o regime celetista, não estando submetidas às regras e princípios do direito público, tampouco à fiscalização de órgãos de controle, tais quais os Tribunais de Contas[12].

Contudo, no contexto fático de sua relação com entidades públicas de ensino superior, as fundações de apoio se revestem de particularidades que não se limitam apenas a colocar em cheque a separação entre o direito público e o direito privado, mas, e sobretudo, a sua relação de pertencimento com gênero fundações. A começar por seu objeto, o auxílio aos projetos de pesquisa, ensino e extensão da universidade. Este, por concatenar duas entidades sob regimes jurídicos distintos potencializaria os riscos de criação de situações de conflito de interesses e sobreposição de atividades entre fundações e universidades.

---

[11] Maria Helena Diniz em suas anotações sobre o Código Civil Brasileiro reforça a definição já tradicional de Clóvis Beviláqua de fundação no direito privado é uma "*universalidade de bens personalizada, em atenção ao fim que lhe dá unidade*", ou como afirma mais adiante "*um patrimônio transfigurado pela ideia, que o põe ao serviço de um fim determinado*", afirmando que "*Fundação é um acervo de bens, com destinação específica, a que a lei atribui personalidade jurídica. Pode ser criada por negócio jurídico inter vivos (escritura pública) ou causa mortis (testamento). É negócio jurídico formal.*" Ver em: DINIZ, Maria Helena. *Código Civil anotado*. 12ª ed. rer. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 158. Ver ainda notas 3, 4 e 6.

[12] O poder de fiscalização do Tribunal de Contas da União está associado ao resguardo do emprego dos recursos públicos em sentido amplo. A dicção do §2º do art. 33, bem como do art. 71 da Constituição Federal de 1988, apontam para esta relação. Nesse sentido, fundações privadas, com patrimônio privado, não estariam no escopo de fiscalização do Tribunal de Contas da União, que no caso fiscaliza o emprego e a gestão de recursos públicos no âmbito federal.

Por meio de fundações de apoio, universidades públicas brasileiras poderiam estar executando suas atividades precípuas de ensino, pesquisa e extensão sem cumprir os procedimentos obrigatórios que toda entidade sob o regime de direito público tem de observar, como por exemplo, a prévia realização do certame licitatório para contratar com particulares. Professores estariam complementando seus rendimentos, sendo remunerados por aulas em cursos de especialização e atividades de consultoria empresarial, ambos organizados pelas fundações de apoio, em detrimento de suas atividades principais de ensino e pesquisa. Técnicos e funcionários do quadro administrativo estariam sendo contratados pelas fundações sem concurso público para atuarem nas atividades regulares realizadas no cotidiano das universidades.

Ações de importante relevância jurídica que a classificação jurídica e os conceitos doutrinários sobre fundações não tem sido suficientes para resolver. Na definição de Francisco Assis Alves fica clara a proximidade peculiar entre fundação e universidade, na qual se abrem portas para a constituição de um diversificado conjunto de possibilidades de uso das fundações de apoio[13]:

> [...] as fundações de apoio são hoje reconhecidas como aquelas entidades cuja atuação serve de base para que as idéias desenvolvidas na Universidade possam se transformar em projetos com resultados imediatos, produtivos, levando a Universidade para além da sua função primordial, que, em poucas palavras, é a produção de conhecimento e inteligências.

Nos últimos anos, muito se discutiu no âmbito do controle e da fiscalização das universidades públicas federais sobre quais as atividades realizadas pelas fundações de apoio se enquadrariam efetivamente como atividades de apoio, em particular segundo o regime da Lei n.º 8.958/1994.

Isto porque tornou-se comum o uso de recursos públicos por estas fundações. Em muitos casos, estas não dispunham de patrimônio próprio, sendo por vezes constituídas com patrimônio público, da própria faculdade ao qual eram vinculadas. Além disso, passavam a receber repasses das Universidades para o desempenho de suas atividades precípuas de pesquisa e extensão, ou se utilizavam de projetos da universidade para a captação de recursos junto a Agências de Fomento, como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), dentre outras, dispondo de recursos destinados a ampliação da infraestrutura administrativa,

[13] ALVES, Francisco de Assis. *Fundações, Organizações Sociais, Agências Executivas: Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e outras Modalidades de Prestação de Serviços Públicos*. São Paulo: LTr, 2000, p. 66.

laboratorial e para o desenvolvimento de projetos de desenvolvimento tecnológico da instituição.

Segundo José Eduardo Sabo Paes[14], esta discussão que ganhava contornos próprios, pois muitas vezes não passava pela análise do fato que estas fundações de apoio representavam um híbrido no estudo do direito público, pois, em sua constituição eram criadas por iniciativas de professores universitários, podendo ser encaradas como fundações não estatais, em outros, eram criadas por iniciativa do próprio órgão máximo das Universidades, podendo ser encaradas em semelhança com as fundações estatais sob o regime de direito privado. Contudo, se no primeiro caso, pelo fato de disporem de patrimônio público em sua constituição já teriam como descaracterizada a sua natureza não estatal, no segundo caso, a ausência de autorização legislativa para a sua constituição, conforme o art. 37, inciso XX da Constituição, por si só já descaracterizariam esta classificação.

Um universo multifacetado, capaz de sofrer questionamentos desde sua constituição, passando seus acordos com as universidades públicas, até a execução de projetos desta, nos quais não se têm com precisão os limites da legalidade de suas ações, em particular quando estas versam sobre a gestão de recursos públicos.

Principalmente por leituras de que, mesmo fazendo uso de recursos públicos, as fundações, por estarem sob o regime de direito privado, em princípio, poderiam receber recursos públicos fora do contexto de recolhimentos de natureza orçamentária, ao mesmo tempo em que não estariam submetidas à realização de licitação pública para adquirir produtos, contratar serviços, alienar bens, bem como poderiam contratar funcionários sob o regime celetista. Alternativas atraentes no contexto rígido da gestão administrativa.

No debate jurídico, os principais temas versaram sobre o enquadramento de suas atividades como compatíveis ou não com o regime de direito público. De um lado, eram apontadas lacunas entre o regime jurídico proposto pela Lei n.º 8.958/94 e as regras de direito público, a dizer as regras sobre o regime jurídico dos servidores públicos (Lei n.º 8.112/90), sobre licitação pública (Lei n.º 8.666/93) e as regras de direito financeiro (Lei n.º 4.320/64), em particular diante da crescente atuação das fundações na gestão administrativa e financeira

[14] A esse respeito o autor anota que: "*Cumpre salientar, no entanto, que ainda hoje subsiste uma diferenciação no que tange à criação das fundações de apoio, uma vez que nem todas foram constituídas do mesmo modo. Refiro-me àquelas em que houve, no momento de sua constituição a participação de bens ou recursos públicos oriundos da própria Universidade enquanto autarquia, enquanto pessoa jurídica de direito público sem a devida e obrigatória autorização legislativa na composição de seu patrimônio inicial (art. 37, incisos XIX e XX, da atual CF)*". Ver em: PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 6ª ed. Rev., atual. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, p. 272.

de projetos de pesquisa e extensão até então realizadas pelas Universidades, aspecto que em si já causava estranhamento e manifestações no sentido de sua ilegalidade[15]. Por gerirem recursos públicos, aplica-se o regime de licitação a estas entidades privadas? De contratação de funcionários? De gestão de recursos orçamentários?

De outro lado, também causava desconforto o conjunto crescente de atividades desempenhadas pelas fundações no contexto das universidades, tendo como início a organização de cursos de extensão, alcançando nos anos 2000 a realização de serviços comuns da universidade, como atividades de vigilância, limpeza e manutenção predial[16]. Nesse sentido, qual o limite para a atuação destas entidades privadas? Poderiam atuar tanto em atividades meio, como em atividades fim das universidades públicas?

As relações entre público e privado, entre os regimes jurídicos aplicáveis, entre a natureza jurídica dos recursos ao saírem da universidade e ingressarem nas fundações, todas elas foram questões jurídicas objeto de debates, mas que em nosso entendimento encontraram na classificação das fundações de apoio como fundações não estatais barreiras importantes à reflexão.

Barreiras que se mostram ainda mais claras quando nosso exame passa a fiscalização empreendida pelo Tribunal de Contas da União nas duas últimas décadas. O Tribunal tem procurado encontrar modos de compatibilização entre a atuação das fundações e o regime jurídico de direito público. Contudo, diferentemente da doutrina jurídica, o TCU reconhece em suas decisões as peculiaridades das fundações de apoio, em especial aquelas referentes ao seu patrimônio e às atividades que desempenha, tentando propor leituras de compatibilização,

---

[15] Uma das primeiras tentativas de posicionar o tema fundações de apoio nas decisões do Tribunal de Contas da União foi feita por José Eduardo Sabo Paes. Dentre os temas apontados pelo autor, destacam-se a definição do conceito de "desenvolvimento institucional" na hipótese de dispensa de licitação do art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, contratação de pessoal pelas fundações de apoio, a participação de servidores de universidades públicas federais em projetos executados pelas fundações, bem como a concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão por parte das fundações a servidores desta. Temas que foram sendo debatidos pelo Tribunal, de modo a forma um conjunto de entendimento, em grande parte que serão discutidos no escopo deste trabalho. Ver em: PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e Entidades de Interesse Social – Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. 5ª edição, rev., atual., ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2006, pp. 227-255.

[16] No mesmo ano da investida de José Eduardo Sabo Paes, A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) contratou os juristas Sacha Calmon Navarro Coêlho e Eduardo Junqueira Coelho para elaboração de Parecer sobre as atividades realizadas pela Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), que atua no apoio à UFMG. Em boa medida os temas apontados por Paes coincidiram com a maioria dos temas tratados por Sacha Calmom e Eduardo Coelho, sendo acrescentadas questões como a cobrança em cursos de especialização, a aplicação do princípio da unicidade de tesouraria na relação entre Universidades Públicas Federais e Fundações de Apoio e o conceito de extensão e suas diversas acepções. A reflexão proposta pelo Parecer já sugere, no exame de diversos temas, a complexidade do estudo da compatibilidade entre a atuação das fundações de apoio e a aplicação do regime jurídico de direito público, regime aplicável as Universidades Públicas Federais, seja na forma autarquia, seja na forma fundação estatal com personalidade de direito público. Ver em: COÊLHO, Sacha Calmon Navarro; COÊLHO, Eduardo Junqueira. *A Relação entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior em face da Lei 8.958/94*. Revista IOB de Direito Administrativo v. 1, n.º 12, dezembro de 2006. São Paulo: IOB Thomson, 2006, p. 41-83.

criando campos em que as fundações poderiam atuar e campos em que sua atuação seria considerada ilícita.

Dessa forma, não é de se estranhar que trabalhos jurídicos doutrinários consistentes que se debruçaram no tema, tenham formulado duras críticas à própria existência das fundações de apoio, sintetizadas na proposição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro de que a instituição de fundações de apoio representam uma tentativa de *fuga*[17] por parte das universidades, ou de grupos de professores universitários, ao regime de direito público ao qual estão obrigatoriamente submetidos, em particular as regras que dizem respeito a contratação de pessoal (exigência de concurso público), compras públicas (obrigatoriedade de realização de licitação pública) e gestão de recursos orçamentários (recolhimento obrigatório de recursos ao final do exercício a conta única do tesouro nacional.).

Todavia, mesmo que esta leitura encontre subsídios no arcabouço fático da atuação das fundações, ela é suficiente para esgotar o debate sobre fundações de apoio? Não estaríamos perdendo questões relevantes sobre as transformações sofridas nos últimos anos nas universidades públicas brasileiras? Obstáculos que as universidades públicas vêm enfrentando para o cumprimento de suas finalidades não estariam sendo ignorados? Não estaríamos tratando de uma entidade, que para além das classificações, carrega em si uma importância e uma missão no contexto do desenvolvimento econômico do país? Antes de ser o principal problema, as fundações não seriam uma solução, ainda que mal formulada ou juridicamente precária?

Nesse sentido, não deveríamos dar um passo adiante e refletirmos sobre o seu conceito, não mais como uma espécie do gênero "fundações não estatais", mas como entidade

[17] Esta ideia de fuga construída pela administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro se reporta ao conceito de "*administração paralela*" ou "*parasistema jurídico-administrativo*" do jurista argentino Agustín A. Gordillo. Segundo o autor este fenômeno compreende a convivência entre um sistema formal ao lado de um procedimento informal, paralelo ao regime, aprovado por processos institucionalizados entre seus operadores, estando, por consequência, fora da regulação prevista para as entidades no regime formal. Na concepção de Maria Sylvia a universidade pública sob o regime de direito público representaria o sistema formal, adstrito as regras de direito público para a realização de suas operações de compras, gestão de seus recursos, realização de seus projetos e gestão de seus recursos humanos. As fundações de apoio por sua vez seriam a estrutura paralela que criaria o regime informal de atuação das universidades, em que esta ficaria desembaraçada das regras rígidas do direito público, como por exemplo o procedimento de licitação pública. Ver em: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2009, pp. 287 – 288. A este respeito, tratando de movimentos de privatização e das transformações sofridas no direito administrativo português, cabe a menção ao trabalho de Maria João Estorninho, que propõe uma leitura pessimista sobre o ingresso de entidades privadas na prestação de serviços públicos e atividades antes realizadas pelo Estado. Ver também: ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 2009.

com características e função própria no contexto universitário, em que seja possível a convivência entre regras do regime jurídico de direito público e do direito privado? Menos preocupada com a estrutura fundacional das fundações de apoio, mas sim com sua função no contexto das universidades públicas?

Perguntas que, em conjunto com a imagem do *duplo*, reforçam o objetivo deste trabalho, qual seja, propor uma leitura diferente para o fenômeno das fundações de apoio, posicionando a sua função de auxílio às universidades públicas brasileiras no contexto do desenvolvimento tecnológico do país, cumprindo um papel específico de viabilizar a cooperação entre universidade públicas e empresas privadas.

Reconhecemos que ao propormos este recorte, nossa análise não poderá se estender para todas as formas de atuação das fundações de apoio, em particular para suas atividades de administração de hospitais universitários. Todavia, acreditamos que este recorte pode ser capaz de fornecer um novo instrumental de exame crítico dos problemas e das propostas interpretativas de compatibilização entre a atuação das fundações de apoio e o regime de direito público, apontados pela doutrina jurídica e pelo Tribunal de Contas da União.

A seguir, teceremos breves linhas sobre essa nova perspectiva, inserindo as fundações de apoio no conceito de organizações intermediadoras na cooperação entre universidade e empresa, apontando-o como referencial teórico do trabalho, capaz de posicionar as fundações de apoio como um tema relevante que impacta o desenvolvimento econômico do país e demanda do sistema jurídico nacional respostas e alternativas para sua compatibilização.

b. *Uma outra abordagem: organizações de intermediação como instrumento de cooperação entre universidade e empresa*

No contexto das relações entre os atores que compõe os setores de ciência, tecnologia e inovação nos países, a dizer universidades, centros de pesquisa, empresa e governo, a cooperação entre universidade e empresa vem ganhando maior expressão. Novas entidades e instrumentos jurídicos vêm ganhando força no intuito de aproximar centros produtores de conhecimento de locais de absorção e conversão do conhecimento em novos produtos, processos produtivos e serviços[18].

[18] Segundo Robert E. Litan e Robert Cook-Deegan, tradicionalmente as universidades ocupam uma posição relevante no desenvolvimento econômico dos países. São as universidades responsáveis pela criação de conhecimento e pela formação de mão de obra para a indústria, para o governo e para a cadeia de serviços na

Atividades como a geração e a transferência de tecnologia passam a ganhar destaque, rearranjando o posicionamento destes atores, apontando para espaços em que a universidade, o governo e as empresas não atuavam.

Nesse sentido, este trabalho se propõe a analisar as fundações de apoio como atores relevantes na geração e na transmissão de tecnologia produzida na universidade para as empresas. Um papel necessário a ser desempenhado, mas que ainda não encontrou respaldo nas ações de nenhuma outra entidade. Um "duplo" para atividades de cooperação entre universidade e empresa, que por vezes pode cumprir um papel positivo criando as condições para a universidade pública ingressar em arranjos cooperativos com a iniciativa privada, alternativamente, subvertendo as atividades realizadas pelas universidades, facilitando desvios e impedindo com que a missão da universidade seja atingida.

Acreditamos que esta chave de análise pode ser capaz de revelar aspectos não tratados na literatura jurídica sobre fundações, como as razões de criação das fundações de apoio, as transformações de sua atuação no contexto universitário público, sua relação com o setor produtivo, dentre outras questões relevantes para a reflexão sobre o tema. Vejamos de forma introdutória no que se constitui esta nova perspectiva.

Como primeira definição, podemos caracterizar as organizações ou agentes de intermediação como entidades criadas por universidades ou pelo Estado com o intuito de garantir as condições de formação e manutenção de relações de cooperação entre universidade e empresa, com vistas a facilitar a transferência de tecnologia entre eles, bem como a realização de parcerias de pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e até a formação

---

economia. Em linhas gerais, os autores apontam que trabalhadores com melhor formação estarão mais aptos a aprender e aplicar as habilidades adquiridas em seus estudos e suas habilidades inatas no ambiente de trabalho, adaptando-se mais rapidamente as mudanças na economia e ao progresso técnico na indústria. Além disso, a formação universitária também seria capaz de formar os empreendedores, aqueles que incorrem nos riscos de abrir seu próprio negócio, diversificando a economia e criando empregos, bem como os líderes do país, aqueles que irão ocupar posições importantes no governo e na iniciativa privada. Todavia, os autores apontam para uma ampliação das responsabilidades das universidades frente ao crescimento econômico dos países. Nas últimas décadas, o que os autores chamaram de universidades de pesquisa (*research universities*) tem ampliado seu escopo de atuação para além do ensino. Por meio de suas pesquisas, universidades têm sido capazes de desenvolver novos conhecimentos, os quais são apropriados com maior intensidade por empresas na geração de inovações tecnológicas nas empresas. Segundo os autores, esta apropriação e conversão de conhecimento das universidades em inovação tecnológica nas empresas tem se constituído em muitos países como um vetor importante para o crescimento econômico. Universidades em países como os Estados Unidos, a França e a Alemanha passam a comercializar e produzir conhecimento em arranjos que contam com as empresas privadas, antes adstritas aos seus departamentos de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e serviços e agora muito próximas da universidade. Instrumentos jurídicos como as patentes, os contratos de licenciamento de uso, acordos de parceria, dentre outros, ganham maior importância e relevo no que veio a ser chamado de cooperação universidade empresa, criando-se um novo campo de estudo, com impactos nas áreas jurídicas, econômicas, de gestão, dentre outras. Ver em: LITAN, Robert E.; COOK-DEEGAN, Robert. Universities and Economic Growth: The Importance of Academic Entrepreneurship. In: *Rules for Growth: Promoting Innovation and Growth Through Legal Reform*. Kansas: Kauffman The Foundation of Entrepreneurship, 2011, pp. 55-57.

de empresas nascentes focadas na produção de inovação tecnológica. Estas organizações serviriam como interface do setor produtor de conhecimento em acordos celebrados com o setor de transformação destes em inovação tecnológica. (NUNES, 2010, pp. 79 □80).

Surgem no contexto de iniciativas de universidades ou em programas de Estados, que passaram a organizar áreas de produção e transferência de tecnologia dentro das universidades, buscando viabilizar o estabelecimento de relações de parceria com as empresas. Iniciativas que buscaram ao longo do século XX incorporar a infraestrutura de pesquisa com a cadeia produtiva da indústria.[19]

São organizações que pressupõem haver uma diferença de interesses e objetivos entre os centros produtores de conhecimento, em particular as universidades, e os destinatários destes conhecimentos, as empresas, estas responsáveis pela conversão deste conhecimento gerado em novos produtos e processos produtivos.

Enquanto a perspectiva dos produtores de conhecimento residiria no longo prazo, na disseminação e apropriação destes conhecimentos pela sociedade, a perspectiva dos destinatários estaria na geração de novos produtos e serviços, em particular com vistas à obtenção de retornos financeiros de curto prazo.

Organizações de intermediação serviriam como um facilitador desta cooperação, pois teriam o potencial de, ao mesmo tempo, preservar os interesses dos produtores de conhecimento e atender os anseios de seus destinatários. Facilitariam a aproximação de tais entidades sem comprometimento de nenhum dos interesses em jogo. (NUNES, 2010, p. 81)

Atuariam como estruturas organizacionais catalisadoras da assimilação de conhecimentos pelo setor empresarial, traduzindo informações do campo científico como oportunidades de negócio no contexto de mercado, bem como atuariam como entidades de negociação dos direitos sobre os resultados das tecnologias produzidas pelas entidades de

[19] Segundo David Mowery e Bhaven Sampat as universidades vem desempenhando um papel cada vez mais importante no desenvolvimento industrial dos países como fonte de produção de conhecimento científico e produção tecnológica. Segundo os autores, são diversas as iniciativas de governos nacionais com intuito de aproximar as universidades do processo de inovação de produtos e serviços que ocorre no âmbito da produção industrial. Dentre estas iniciativas, destacam-se a formação de parques tecnológicos com investimentos de empresas no ambiente universitário, em que se aglutinam empresas nascentes voltadas a produção de conhecimentos que possam ser apropriados pelas empresas investidoras. Segundo estes autores, o crescimento da pesquisa aplicada e o desenvolvimento tecnológico em universidades em muitos países pelo mundo apontam para transformações da relação entre universidade e ambiente produtivo. Se anteriormente a universidade por meio de suas atividades de ensino e pesquisa básica cumpria o papel de fornecer mão de obra especializada para a produção industrial, formando os gerentes, diretores e presidentes de empresas, com a ampliação de suas atividades, incorporando a intensificação da pesquisa aplicada e o desenvolvimento tecnológico, a universidade passa a se inserir dentro da cadeia produtiva, como fornecedora e parceria de indústrias nos mais diversos setores da economia. A este respeito conferir: MOWERY, David C.; SAMPAT, Bhaven N. Universities in National Innovation Systems. In: FAGERBERG, Jan; MOWERY, David C.; NELSON, Richard. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 209.

produção de conhecimento, articulando a transferência segundo os objetivos e resultados almejados por estas entidades.[20]

Neste sentido, a reflexão sobre a inserção de organizações de intermediação na cooperação entre universidade e empresa estaria no núcleo do debate sobre crescimento econômico dos países, pois não apenas cuidaria das condições para o alcance de um maior progresso técnico, como também está intimamente ligada à ampliação e diversificação da matriz industrial destes países.[21]

Sem dúvida, esta discussão tem adquirido linhas próprias, pois o tema da inovação tecnológica é apontado como central nas descrições que buscam compreender o processo de desenvolvimento dos países desenvolvidos e os problemas de países em desenvolvimento.

Um debate que adquire feições jurídicas concretas a partir dos anos de 1980, quando as primeiras leis com o objetivo expresso de aproximação entre universidade e empresa foram editadas, acompanhadas paulatinamente de uma avaliação dos resultados de sua aplicação, abrindo-se uma nova agenda de pesquisa para o tema[22].

Dentre elas, duas ganham destaque por sua influência no Brasil, a Lei Francesa de Inovação (*Loi sur l innovation et la recherche* de 1999) e as Leis Norte Americanas de Inovação (*Stevenson-Wylder Technology Innovation Act* e a *Bayh Dole University and*

[20] Segundo Albert N. Link, as organizações de intermediação tem ganhado maior expressão em razão da redução de departamentos internos de pesquisa e desenvolvimento de empresas em muitos setores industriais, que nos últimos anos tem apostado pela formação de parcerias com instituições de pesquisa, tendo grande destaque as parcerias realizadas com universidades e centros de pesquisa. Uma passagem que passa a exigir novas organizações e instrumentos para articulação entre instituições com missões e interesses distintos. Em sua obra, Link enxerga os escritórios de transferência de tecnologia no contexto de universidades norte americanas como uma das expressões desta nova configuração de investimentos e parcerias entre empresa e universidade. Ver em: LINK, Albert. *Public/Private Partnerships: Innovation Strategies and Policy Alternatives*. New York: Springer, 2006, p. 6.

[21] Na relação entre inovação tecnológica, pesquisa, desenvolvimento científico e crescimento econômico, podemos assinalar também a síntese elaborada por Link. Segundo o autor, as atividades de Pesquisa, divididas em básica e aplicada, e a atividade de desenvolvimento de tecnologia, divida entre fases experimentais, o desenvolvimento de protótipos ou processos pilotos, e fase de testes, são etapas anteriores do que comumente se chama de inovação tecnológica, definida de forma ampla como a introdução de novos produtos, processos produtivos ou serviços na economia. São estas atividades de pesquisa e desenvolvimento que servem de base para a promoção da mudança técnica na estrutura industrial dos países, pois são elas geradoras de inovação tecnológica, capaz de diversificar a produção, ampliar a competitividade das empresas e inaugurar novos mercados para empresas nacionais. A mudança tecnológica promovida pela geração de inovação seria uma das principais causas de crescimento econômico, elevando a importância das instituições responsáveis por atividades de pesquisa e desenvolvimento, como as universidades e centros de pesquisa. Conferir em: Idem, p. 8.

[22] Apenas a título exemplificativo podemos mencionar seis diplomas normativos em diferentes países do mundo com essa intenção expressa, são eles: (i) *National Research Development Corporation* de 1948 (Reino Unido); (ii) *Stevenson-Wylder Technology Innovation Act* de 1980 (Estados Unidos); (iii) *Bayh Dole University and Small Business Patent Act* de 1980 (Estados Unidos); (iv) *Bundesministerium für Bildung and Forschung Patentinitiative* de 1996 (Alemanha); (v) *Loi sur l innovation et la recherche* de 1999 (França); e (vi) *The Law to Promote Technology Transfer from University to Industry* de 1998 (Japão). Ver em: BARBOSA, Denis Borges. et al. *Direito da inovação: comentários à Lei Federal da Inovação, Incentivos Fiscais à Inovação, Legislação estadual e local, Poder de Compra do Estado (modificações à Lei de Licitações)*. 2ª ed. rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 1

Small Business Patent Act ambas de 1980), cada uma articulando uma forma particular suas organizações de intermediação.

No caso norte-americano os chamados escritórios de transferência de tecnologia (*technology transfer offices*) dentro das universidades e no modelo francês o Centro Nacional de Pesquisa Científica (*Centre National de la Recherche Scientifique – CNRS*), principal articulador da cooperação entre universidade e empresa na França.

Em comum a todos os modelos legislativos, encontra-se um novo conceito de universidade, não mais adstrito às atividades de ensino e pesquisa básica, mas que pretende se inserir como parte da cadeia produtiva dos mais diversos setores industriais, participando como agente produtor de conhecimento aplicado e tecnologia[23].

Segundo Henry Etzkowitz, um dos principais estudiosos sobre o tema, o maior destaque da universidade nos novos arranjos com a indústria se dá, pois:

> "A universidade é o princípio gerador de sociedades baseadas no conhecimento, assim como o governo e a indústria foram as principais instituições em sociedades industriais. A indústria continua a ser um ator-chave na sociedade como o lócus da produção, assim como o governo sendo fonte das relações contratuais que garantam interações estáveis e intercâmbio [entre indústria e universidade]. A vantagem competitiva da universidade em relação a outras instituições produtoras de conhecimento são seus alunos. Sua entrada regular e contínua nos cursos de graduação, trazendo novas ideias, contrasta com a pesquisa e desenvolvimento (P & D) de unidades de empresas e laboratórios governamentais que tendem se ossificar, faltando um "fluxo contínuo de capital humano" que é construído na universidade."[24]

[23] Segundo Robert E. Litan e Robert Cook-Deegan, o objetivo primário e inafastável das universidades é a descoberta e disseminação de conhecimento. Pesquisas e marginalmente as atividades de ensino e extensão seriam capazes de gerar e formatar as informações dispostas de forma bruta na sociedade. Informações que adquirem roupagens diferentes nas faculdades, podendo ser construídas segundo teoremas e fórmulas matemáticas, ou pela geração de novos leitores eletrônicos ou pelo desenvolvimento de novas proteínas e novas descobertas sobre sequenciamento genético. Cada uma apresenta em maior e menor grau o potencial de apropriação por parte das empresas, de modo a serem incorporadas na cadeia produtiva da indústria e dos serviços na economia. Dado os graus de maior ou menor concretude e apropriabilidade destes conhecimentos, as universidades passaram a se enxergar como centros produtores, titulares de direitos sobre os conhecimentos mais próximos de se tornarem produtos. Titulares ao lado dos inventores, pois sem a sua infraestrutura e seu ambiente de troca de informações estes novos conhecimentos não teriam condições de serem gerados, podendo agora com o retorno financeiro de sua comercialização ampliar a sua infraestrutura de pesquisa e seu número de pesquisadores. Esta transformação na universidade a enxerga como um novo e importante agente produtor de conhecimento, parte da cadeia de serviços e da matriz industrial dos países. Ver em: LITAN, Robert E.; COOK-DEEGAN, Robert. Universities and Economic Growth: The Importance of Academic Entrepreneurship. In: *Rules for Growth: Promoting Innovation and Growth Through Legal Reform*. Kansas: Kauffman The Foundation of Entrepreneurship, 2011, pp. 58-59.

[24] Tradução livre do trecho: "The university is the generative principle of knowledge-based societies just as government and industry were the primary institutions in industrial societies. Industry remains a key actor as the locus of production, government as the source of contractual relations that guarantee stable interactions and exchange. The competitive advantage of university, over other knowledge-producing institutions, is its students. Their regular entry and graduation continually bring in new ideas, in contrast to research and development (R & D) units of firms and government laboratories that tend to ossify, lacking the "flow-trough of human capital" that is built into the university." Ver em: ETZKOWITZ, Henry. *The Triple Helix: university-industry-government innovation in action.* New York: Routledge, 2008, p. 1.

No Brasil, a reflexão sobre ciência, tecnologia e inovação apresenta características peculiares, importantes para o posicionamento do estudo do papel de organizações de intermediação no contexto nacional. O país possui uma importante infraestrutura científica dentro de suas universidades públicas, porém, esta não é incorporada na matriz industrial nacional, ainda associada à importação de tecnologia e inovação. Nesse sentido, o país observa um descompasso entre a produção científica e geração de inovação tecnológica.

Enquanto o país cresce em importância no cenário econômico mundial, estando entre as dez maiores economias do mundo, ocupa apenas a 68ª posição no *Global Innovation Index*[25], um dos principais índices de avaliação dos países em relação ao seu desenvolvimento tecnológico.

Esta posição é resultado da análise de dois dados diferentes: o volume de publicações científicas do país e número total de pedidos de patentes depositadas junto aos órgãos nacionais de propriedade intelectual. No âmbito da produção científica o país está na intermediária 36ª posição, tendo relevante posto na produção mundial de conhecimento, com publicações relevantes em diversas áreas. Contudo, no âmbito da inovação tecnologia, em que se prestigia a introdução de novos produtos, processos e serviços na economia, calculada com base no número de patentes depositadas por empresas nacionais no país, o país ocupa o preocupante 61º lugar.

Junte-se a este quadro um dado consternador revelado pela Pesquisa Inovação Tecnológica (PINTEC)[26] elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre a relação de setores da Indústria Nacional com a inovação tecnológica, qual seja, o de que a maioria dos setores da indústria nacional estabelece como sua estratégia produtiva para

---

[25] O *Global Innovation Index* (GII) é um índice criado em 2007 pelo *Institut Européen D'administration* (INSEAD) para avaliar a inovação tecnológica nos países. Diferentemente do parâmetro adotado pelos estudos publicados pela OCDE, o GII almeja ampliar a forma como se mede a inovação nos países. Nesse sentido, ao mesmo tempo que busca visualizar os resultados comerciais advindos dos investimentos das empresas em atividades de inovação tecnológica (importação de tecnologia ou pesquisa e desenvolvimento), almeja também avaliar a capacidade dos governos dos países em fomentar atividades de inovação tecnológica por meio de políticas públicas específicas para este fim. Todos os dados estão publicados em: <http://www.globalinnovationindex.org/gii/main/home.cfm>. Último acesso: 16/04/2011.

[26] A Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC) é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), do Ministério da Ciência e Tecnologia. A Pesquisa é organizada a partir de um questionário elaborado pelo IBGE e submetido a uma amostra de empresas privadas em todos os Estados do Brasil. Os resultados coletados dizem respeito ao esforço empreendido para o desenvolvimento de produtos ou processos tecnologicamente novos ou aprimorados. Dá-se especial atenção aos dispêndios realizados nas atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), na aquisição de máquinas e equipamentos e novos conhecimentos, no treinamento do pessoal, e na implementação efetiva de produtos e processos tecnologicamente novos ou aprimorados. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Pesquisa de Inovação Tecnológica – 2005*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007. Ver em: < http://www.pintec.ibge.gov.br/>. Último acesso: 27/02/2011.

ampliação tecnológica a mera aquisição de máquinas e equipamentos e o treinamento de seus funcionários para o seu de uso, deixando de lado a criação e o desenvolvimento tecnológico próprio ou em conjunto com outras instituições.

Com exceção das empresas cujo objeto principal é pesquisa e desenvolvimento (classificadas como empresas de P&D), as demais têm concentrado seus investimentos em inovação na mera aquisição de tecnologia. A indústria de modo geral, o setor de telecomunicações e o setor de informática consideram que investir em inovação é investir em treinamento e máquinas, sendo que o setor de informática é o que mais investe na formação de setores de pesquisa e desenvolvimento internos às empresas.

Neste sentido, um dos problemas centrais do desenvolvimento da inovação tecnológica no país se encontra na falta de relação entre a formação do conhecimento científico e a sua posterior incorporação pelo setor produtivo nacional como nova tecnologia.

Este aspecto nos mostra que parte da condição nacional de comprador de tecnologia se relaciona com nossa dificuldade de aproximação do conhecimento científico com o seu reflexo na produção industrial, ou seja, temos cada vez mais "cérebros", contudo, permanecemos com a mesma quantidade de "produtos".[27]

Segundo Stal e Fujino[28], estes dados podem ser explicados pela estrutura do arcabouço institucional da ciência e tecnologia no país, que, de um lado, durante as últimas décadas se voltou para um modelo de universidade pública com foco na produção de conhecimento abstrato e pesquisa básica, isolados de questões e problemas na estrutura produtiva das

[27] Neste contexto, cabe trazer os comentários de Francelino Lamy Miranda Grando a respeito do descompasso entre produção científica e desenvolvimento tecnológico no Brasil: "*Reconhecidamente, criamos ao longo das últimas décadas um forte sistema universitário e um bem estruturado sistema de pós-graduação, assim como um conjunto considerável de instituições de pesquisa científicas e tecnológicas. Tais instituições têm nos credenciado a um crescimento expressivo da produção científica nacional com grande abrangência das nossas competências científicas. Esse esforço tem se traduzido no crescente número de artigos publicados em periódicos internacionais alcançando, em duas décadas, a expressiva marca de 1,5% da participação do Brasil em relação aos demais países do mundo. Esses resultados expressam a qualidade da nossa capacitação de gerar conhecimento científico. Entretanto não encontram a devida correspondência no desenvolvimento tecnológico brasileiro, de modo a agregar conteúdo tecnológico aos nossos bens e serviços que levem a uma participação crescente nos mercados doméstico e internacional e reflitam os necessários benefícios econômicos e sociais para a população brasileira.*" Ver em: GRANDO, Francelino Lamy de Miranda. Inovação tecnológica – marco regulatório. In: *Seminários temáticos para a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*. Publicado na Revista Parcerias estratégicas/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ed. especial: n. 20 (jun. 2005), p. 1024. Disponível em: < http://www.cgee.org.br/arquivos/p_20_5.pdf>. Último acesso: 02/06/2011.

[28] Nas palavras das autoras: "*Assim, o governo brasileiro optou por concentrar os investimentos em Ciência, fortalecendo as universidades e promovendo treinamento de cientistas e pesquisadores, concedendo um grande número de bolsas de mestrado e doutorado a cientistas brasileiros para seus estudos em escolas de primeira linha do exterior. O resultado de tal modelo é que o Brasil embora tenha conseguido obter índices razoáveis de artigos científicos publicados em periódicos internacionais (tendo aumentado sua participação na produção mundial de 0,4% em 1981 para 1,4% em 2001), acabou gerando indicadores de tecnologia (patentes) sofríveis.*" Ver em: STAL, Eva; FUJINO, Asa. *As relações universidade-empresa no Brasil sob a ótica da lei de inovação*. Cadernos de Pós-Graduação – administração, São Paulo, v. 4, n. 1, especial RAI, 2005, p. 271.

empresas, repleto do que as autoras chamaram de "entraves burocráticos", que favoreciam este isolamento, os quais, por exemplo, poderiam ser caracterizados por procedimentos rígidos de aquisição de máquinas e insumos para pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

De outro, o modelo apoiou a importação de tecnologia, criando programas de incentivo, benefícios tributários, subvenções econômicas, capazes de sustentar a montagem da matriz industrial nacional, contudo, responsáveis por suas dificuldades de diversificação e ampliação no contexto de competitividade global[29].

Sendo assim, o intuito do presente trabalho é refletir sobre a atuação das fundações de apoio como organizações de intermediação no contexto do desenvolvimento e do estímulo da inovação tecnológica, por meio da transferência de tecnologia de universidades públicas brasileiras para o setor produtivo nacional, como parte de um espectro amplo de debates sobre a cooperação entre universidade e empresa.

Nosso objetivo é apresentar o fenômeno fático das fundações de apoio como parte do conjunto de transformações que as universidades públicas brasileiras vêm sofrendo, fruto da busca por sua aproximação com o ambiente produtivo nacional como forma de combater o descompasso entre produção científica e geração de inovação.

Em razão dessa escolha, foge da nossa análise a atuação das fundações de apoio na gestão de hospitais universitários, uma vez que não há correlação entre esta atuação e o debate sobre cooperação entre universidade e empresa no desenvolvimento tecnológico nacional.

Acreditamos que a abordagem do fenômeno das fundações de apoio a partir do instrumental de análise das organizações de intermediação no contexto do desenvolvimento tecnológico das universidades públicas nacionais pode nos ajudar a construir um quadro mais detalhado de explicações sobre a evolução do conjunto normativo regulador das fundações de apoio (Lei n.º 8.958/94), bem como da cooperação entre universidade e empresa (Lei n.º 10.973/2004), nos permitindo também avaliar a atuação do Tribunal de Contas da União na fiscalização dos contratos e convênios celebrados entre Universidades Federais e Fundações.

c. Organização do trabalho e metodologia de pesquisa

Dois obstáculos se apresentam de pronto ao estudo das fundações de apoio como organizações de intermediação, quais sejam, a identificação de características e formas de

[29] Idem, p. 272.

atuação comuns às fundações, e como estas são postas em debate, quais são as questões de interpretação jurídica e de desenho institucional que a comunidade jurídica é chamada a responder.

Nossa escolha, diante das provocações e dos questionamentos formulados há pouco, foi restringir o objeto de análise do trabalho ao universo das relações entre instituições federais de ensino superior e fundações de apoio na cooperação entre universidade e empresa.

Uma escolha que se justifica em primeiro lugar pela significativa quantidade de fundações de apoio com atuação em atividades de desenvolvimento tecnológico junto a instituições federais de ensino superior, como é o caso da Fundação de Apoio Institucional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI) no contexto da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) junto à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), atribuindo relevância e amplitude a reflexão aqui empreendida.

Em segundo lugar, nossa escolha se justifica em razão da existência de um conjunto normativo numeroso no âmbito federal, compreendendo a Lei n.º 8.958/94 e a Lei n.º 10.973/2004, três decretos regulamentares, normas de credenciamento, todos ricos em elementos relevantes para a reflexão, que não estão presentes, ou se estão, surgem em menor número no contexto estadual.

Em terceiro lugar, acreditamos que a abordagem das organizações de intermediação na cooperação entre universidade e empresa circunscreve de maneira mais adequada a posição atribuída às fundações de apoio pela Lei n.º 10.973/2004, Lei de Inovação Tecnológica, que introduz instrumentos de parceria e transferência de tecnologia entre universidade e empresa.

E, em quarto lugar, em razão da forte atuação do Tribunal de Contas da União na fiscalização das fundações de apoio, percebida desde a década de 1990, e consolidada pelo Acórdão n.º 2.731/2008, que serve como mapa da atuação das fundações junto a Universidades Federais e das interpretações do Tribunal sobre os dispositivos da Lei n.º 8.958/1994, consolidando temas e posições do Tribunal.

Como já dito, excluímos todos os elementos que compõem o quadro de atuação das fundações de apoio junto a hospitais universitários, haja vista que estes não se inserem no contexto de cooperação objeto deste estudo, além de constituírem um corpo de análise e interpretações jurídicas distintas do que pretendemos analisar neste trabalho, inclusive tendo fiscalizações próprias realizadas pelo Tribunal de Contas da União.

Desse modo, nosso intuito é responder a seguinte pergunta: **Como compatibilizar a atuação das fundações de apoio no auxílio à gestão de projetos e transferência de**

tecnologia das Universidades Federais com o regime de direito público, sem, no entanto, descaracterizá-la como uma organização de intermediação fundamental para a viabilidade da cooperação entre universidade e empresa?

Nossa hipótese é de que, quanto mais alinhada a fundação de apoio estiver com os interesses institucionais da universidade, menores serão os riscos de incompatibilidade entre sua atuação e o regime de direito público, tendo em vista o maior controle que seus órgãos poderão exercer sobre as fundações e a redução de riscos potenciais de conflitos de interesses e apropriações privadas de recursos e bens públicos.

Para respondermos esta questão e confirmarmos nossa hipótese de pesquisa, dividimos o trabalho em três capítulos, o primeiro servindo-nos como referencial teórico de análise e definição de conceitos, o segundo como mapa das questões jurídicas relevantes sobre a interpretação do conjunto de normas que disciplinam as fundações de apoio e o terceiro capítulo, como um estudo de caso que buscará por à prova os conceitos e as interpretações propostas nos capítulos anteriores, servindo também como base para a reflexão sobre o atual estado da disciplina jurídica das fundações de apoio e propostas de reforma. Em síntese:

(i) O capítulo I realiza um estudo sobre os conceitos, agentes, instrumentos e organização proposta pela Lei n.º 10.973/2004, como o modelo jurídico inaugural da cooperação universidade empresa no país, em que organizações de intermediação cumprem um papel relevante e necessário;

(ii) O capítulo II apresenta e analisa as principais incompatibilidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União (consolidadas no Acórdão n.º 2.731/2008) entre a atuação das fundações de apoio junto a universidades federais, comparando a função das fundações atribuída por ele e suas respostas a esse arranjo com a função e organização proposta pela Lei n.º 10.973/2004; e

(iii) O capítulo III empreende um estudo de caso sobre a Fundação de Apoio Institucional para o Desenvolvimento Tecnológico (FAI) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), uma alternativa de compatibilização entre as regras do regime de direito público, obrigatórias as universidades federais, e a organização e atuação das fundações de apoio junto a estas. Modelo que em boa medida, acreditamos que tenha sido inspirador para o recente Decreto n.º 7.423/2010.

Para tanto, nossa seleção de materiais de pesquisa incluiu tanto documentos jurídicos tradicionais ao estudo do direito, como outros materiais pouco vistos em trabalhos jurídicos. Nossa intenção é com base nos materiais selecionados e a partir da abordagem escolhida promovermos uma análise qualitativa[30] da compatibilização das fundações de apoio, como organizações de intermediação, em relação as normas de direito público as quais as universidades federais estão submetidas.

Dentre os materiais tradicionais, cabe a menção dos diplomas normativos que tratam do tema, da doutrina nacional de direito administrativo, em particular comentários à Lei n.º 8.958/1994, à Lei 10.973/2004, à Lei n.º 8.666/93, à Lei n.º 4.320/64, dentre outras, passando pelo Acórdão n.º 2.731/2008 do Tribunal de Contas da União e pelos Relatórios de Atividade da Fundação de Apoio da Universidade Federal de São Carlos.

Além dos relatórios de fiscalização do Tribunal e a legislação sobre o tema, o trabalho emprega notícias de jornal, entrevistas presenciais e registros públicos de debates realizados em conferências sobre o tema. Sem este último conjunto de materiais, o estudo de caso sobre a atuação da Fundação de Apoio Institucional na Universidade Federal de São Carlos seria incompleto, visto que fugiriam à análise do trabalho aspectos importante sobre os motivos da criação da Fundação e os impactos das propostas interpretativas do Tribunal de Contas da União.

Enquanto o primeiro grupo de matéria-prima de pesquisa, fundamentalmente documental, informa a formulação de conceitos e a posterior análise crítica da atuação do Tribunal de Contas, o segundo grupo responde às necessidades de um estudo de caso marcado por características fáticas que fogem aos documentos utilizados na primeira parte do trabalho.

Nesse sentido, o terceiro capítulo é construído segundo Relatórios de Atividade da Fundação selecionada, e por meio de um conjunto de entrevistas semiestruturadas[31] com figuras importantes na construção e nas transformações que esta sofreu nos últimos anos.

---

[30] Segundo Richardson, a pesquisa qualitativa busca compreender com um alto grau de detalhamento as características situacionais apresentadas pelos sujeitos relacionados ao objeto de análise estudado. Características não reveladas por um exame de materiais de base documental, que por vezes não revelam intenções, impressões, motivos e outras perspectivas adstritas ao exame de campo. Para tanto, várias técnicas de pesquisa são empregadas, cabendo destaque para pesquisas-ação, questionários e entrevistas. Ver em: RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social: Métodos e técnicas*. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2007, p. 42.

[31] Entrevistas semiestruturadas são aquelas em que o entrevistador parte de uma matriz comum de entrevista, abordando temas comuns entre todos os seus entrevistados, de modo a permitir o cruzamento e a comparação das informações, ao mesmo tempo que não se limita as questões da matriz, permitindo com que o entrevistado desenvolva outros temas, ou explore aspectos não vislumbrados pelo entrevistador em sua matriz. Vale notar que após cada entrevista, novas informações e outras formas de abordagem do tema podem ser incorporados na matriz de análise, tornando este método propício para pesquisas em que se busca explorar um tema em que ainda não se tenha muitas informações documentadas. Ver em: MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. 27ª edição. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 21.

Ainda que a entrevista contenha algumas limitações como ferramenta metodológica, traz benefícios à pesquisa empreendida neste trabalho por ser capaz de revelar informações não contidas nos documentos analisados, bem como as impressões sobre a legislação e a atuação do Tribunal de Contas da União na percepção de atores relevantes no contexto da fundação estudada.

CAPÍTULO I: LEI DE INOVAÇÃO UM MARCO LEGAL DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA COOPERAÇÃO UNIVERSIDADE E EMPRESA

O presente capítulo serve a este trabalho como a descrição do quadro jurídico-institucional em que se insere a fundação de apoio como uma organização de intermediação. Em razão disso, antes de apresentar seus conceitos e a disciplina que esta propõe, propomos uma breve reflexão inicial sobre a principal contribuição para as relações entre universidade e empresa (U&E), qual seja, da Lei como o marco legal de institucionalização da cooperação U&E.

A nosso ver, a Lei parte de duas premissas importantes, a primeira de que a universidade vive um processo de transformação no que diz respeito a suas funções sociais ligadas à produção e transferência de conhecimento para a sociedade[32] e a segunda de que projetos cooperativos com o compartilhamento de direitos de propriedade intelectual são o caminho mais curto para a ampliação e diversificação da matriz industrial nacional[33].

Ela se opõe à visão de que a aproximação entre universidade e indústria poderia comprometer o seu compromisso com a liberdade acadêmica, em particular, com a livre circulação de conhecimentos e a livre escolha de temas e agendas de pesquisa, em razão da transformação do conhecimento em mercadoria por meio dos direitos de propriedade intelectual.[34]

---

[32] Em uma leitura atenta da Lei n.º 10.973/2004, podemos notar um diálogo direto com o raciocínio de Henry Etzkowitz, quando este busca apontar como o modelo de universidade nos Estados Unidos e na Europa está sofrendo transformações de modo a incorporar aspectos que não faziam parte de suas missões como instituição de ensino e pesquisa. Transformações que são aglutinadas sob a expressão universidade empreendedora, compreendendo desde a participação de universidades em projetos de pesquisa desenvolvidos em conjunto com empresas privadas e públicas, bem como a participação de universidades em empreendimentos empresariais, sendo sócias minoritárias de empresas nascentes voltadas à inovação. Ver em: ETZKOWITZ, Henry et. al. *The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm*. Research Policy 29, 2000, pp. 313 303, p. 314. Disponível em: < http://ideas.repec.org/a/eee/respol/v29y2000i2p313-330.html>. Últimos acesso: 12/05/2011.

[33] Em um estudo promovido por Brooks e Randazzese, os autores apontam que a pesquisa aplicada desenvolvida por universidades é mais importante para o avanço técnico da indústria do que em regra se discute. O impacto destas pesquisas na matriz das indústrias nacionais não se restringe apenas a geração de produtos ou da solução de problemas técnicos na produção, passa pelo próprio aprendizado estratégico da estrutura produtiva, pela formação e reciclagem profissional, se estende às decisões de aquisição de maquinário, na formulação de testes, no controle de qualidade, dentre outros aspectos não visíveis nos debates sobre o tema, mas fundamentais para a reflexão sobre o crescimento industrial. É a combinação entre os canais de comunicação entre universidade e empresa que são os responsáveis por todo este conjunto de transformações importantes, capazes de diversificar a matriz industrial dos países. Ver em: BROOKS, Harvey; Randazzese, Lucien P. University-Industry Relations: The Next Four Years and Beyond. In: BRANSCOMB, Lewis M.; KELLER, James H. *Investing in Innovation: Creating a Research and Innovation Policy That Works*. Boston: MIT Press, 1999, p. 362.

[34] Neste trabalho não entramos no debate sobre o mérito da inserção do regime jurídico de proteção da propriedade intelectual no contexto universitário. Sobre este tema há um debate amplo, o qual não quisemos nos

Sob uma perspectiva ampla, a Lei n.º 10.973/2004, como norma inserida no ordenamento jurídico brasileiro inaugura de forma expressa uma forma específica de aproximação entre universidades públicas e empresas sob o regime de direito privado, sendo empresas com participação de capital público (empresa pública e sociedade de economia mista) quanto empresas privadas.

Em princípio, não havia proibições explícitas à contratação entre universidades públicas e empresas. Na verdade, havia desinteresse maciço das empresas nacionais, ainda muito ligadas à transferência de tecnologia informada segundo a lógica de substituição de importações e de aquisição de tecnologia estrangeira[35], e dúvidas dentro das universidades sobre a legalidade da contratação com empresas privadas, em especial quanto à titularidade de direitos de propriedade intelectual frutos de parcerias com a iniciativa privada e à obrigatoriedade da realização de licitação pública para o licenciamento de uso de tecnologia desenvolvida pela universidade pública[36].

---

debruçar em razão do tema cooperação entre universidade e empresa pressupor que a universidade tenha direitos sobre sua produção tecnológica, uma vez que a cooperação se estrutura a partir de processos de produção e transferência de tecnologia, tendo como instrumentos a propriedade intelectual. Todavia, quanto as críticas sobre as transformações que vem ocorrendo nas universidades pelo mundo, cabe a menção a dois argumentos apontados por Lawrence Soley. O primeiro deles aponta que pesquisadores acadêmicos ao serem influenciados pelo ambiente externo à universidade, em particular por interesses empresariais, teriam comprometidas a sua liberdade acadêmica, principalmente sua livre escolha de temas e agenda de pesquisa. Segundo Soley, a liberdade acadêmica é a desencadeadora de transformações no ambiente social e não o contrário. O segundo argumento da corrente pessimista em relação as transformações ocorridas na universidade aponta para o comprometimento do livre acesso e disseminação de informações de pesquisa no ambiente universitário. Muito embora as informações das cartas patentes sejam públicas, uma vez alcançando a proteção patentária, há um receio considerável de que a disseminação da informação sobre estas pesquisas na universidade sejam retardadas por esse processo, gerando um efeito cumulativo que possa retardar o desenvolvimento tecnológico da própria universidade como um todo, dependente da interação entre seus pesquisadores. Como síntese destes dois argumentos, o Soley afirma que há incentivos positivos para pesquisadores comprometerem suas atividades precípuas como membros da universidade, em especial pois seria mais atraente à eles se envolver em pesquisas com potencial exploração comercial, nas quais dediquem uma parcela maior de seu tempo nos escritórios de transferência de tecnologia, administrando suas invenções protegidas, oferecendo consultorias, auxiliando o processo de licenciamento de suas patentes, ou até criando sua própria empresa, em detrimento da condução e disseminação de suas atividades de pesquisa na universidade ou exercendo suas atribuições de ensino. Para conferir o debate na íntegra ver: SOLEY, Lawrence. Phi Beta Capitalism: Universities in Service to Business. In: *CAQ Covert Action Quarterly*, n. 60, spring 1997, pp. 40-45. Também em versão eletrônica sob o Título: The Selling of Academe: American Universities in Service to Business, disponível em: <http://www.paradigme.com/sources/SOURCES-PDF/Pages%20de%20Sources04-1-2.pdf>. Último acesso: 11/08/2011.

[35] Nas palavras de Evando Mirra de Paula e Silva, diretor do Centro de Gestão de Estudos Estratégicos □*Em grande parte de nosso empreendimento industrial, a modernização tecnológica está embutida no equipamento comprado, o fornecedor é o grande portador do conhecimento*□ Ver em: PAULA E SILVA, Evando Mirra de. Modelos de inserção de C,T&I para o desenvolvimento nacional. *Seminários temáticos para a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*. Publicado na Revista Parcerias estratégicas/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ed. especial: n. 20 (jun. 2005), p. 1339. Disponível em: < http://www.cgee.org.br/arquivos/p_20_5.pdf>. Último acesso: 02/06/2011.

[36] A esse respeito, cabe menção aos comentários feitos por Eva Stal e Asa Fujino em seminário sobre o tema no ano da edição da Lei de Inovação: □*No âmbito das políticas governamentais, a ausência de política específica que vise a estimular tal parceria tem sido maior entrave à transferência de tecnologia para a indústria. No caso da legislação, há entendimentos diferentes entre as instituições acadêmicas e de pesquisa sobre a atual Lei de*

Da perspectiva da cooperação U&E como teoria institucional de aproximação e interação entre Estado, Empresa e Universidade, a Lei não apresentou novidades relevantes, cabendo a menção apenas para a convivência complementar proposta pela lei entre duas organizações de intermediação, a saber, as fundações de apoio e os núcleos de inovação, que será tratada mais de perto nos itens subsequentes.

Nesse sentido, a Lei brasileira serve como objeto concreto de reflexão, pois articula instrumentos jurídicos que almejam induzir e facilitar a cooperação, os quais até então estavam presentes em modelos tradicionais (*triângulo de Sábato*[37]) e recentes (*Tripla hélice*[38]

Propriedade Intelectual, especificamente nos aspectos que se referem à titularidade, e suas conexões com a lei n.º 8.666, que trata da obrigatoriedade de licitação quando há interesse de instituição pública em processos de compra/venda de ativos. A interpretação de algumas universidades, como a USP, é pela obrigatoriedade de processo licitatório para licenciamento de patente, quando a mesma tiver sido desenvolvida pela universidade e financiada por recursos públicos. Ver em: STAL, Eva; FUJINO, Asa. Gestão da propriedade intelectual na universidade pública brasileira: diretrizes para licenciamento e comercialização. In: *Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica*, 23., 2004, Curitiba. *Anais*...São Paulo: FEA/USP, 2004. Disponível em: CD-ROM.

[37] Jorge Sábato, pesquisador na área de energia nuclear e ex-Diretor da Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina, em conjunto com Natalino Botana, pesquisador do Instituto de Integração da América Latina, propuseram em 1968 o primeiro modelo institucional de interação entre universidade, empresa e governo. O modelo conhecido como Triângulo de Sábato, propunha que cada um dos atores institucionais da ciência e da tecnologia ficassem responsáveis por atividades em que tivessem maior competência. As universidades ficaria resguardada a pesquisa básica e aplicada, enquanto às empresas ficaria o papel de absorção destas pesquisas e sua posterior conversão tecnologia. Ao governo caberia o papel de incentivar a absorção da pesquisa e de tecnologias pelas empresas, criando instrumentos e concedendo benefícios a estas. Interessante notar que mesmo que o modelo não tenha proposto formas em que tais interações iriam ocorrer, foi o primeiro movimento que ressaltou a importância da ciência e da tecnologia para a superação do desenvolvimento nos países latino americanos. Nesse sentido, o modelo serviu mais como uma sinalização de uma tendência de reflexão, do que uma proposta institucional acabada de interação entre empresas, universidades e governo. Segundo Judith Sutz, o mérito das reflexões de Sábato e Botana residiam não apenas na emergência da aproximação entre a pesquisa e a produção industrial na América Latina, como também no apontamento da inserção periférica destes países no contexto da inovação dos países desenvolvidos, mantendo seu padrão histórico de fornecedor de bens e serviços com baixo conteúdo tecnológico e consumidor de produtos com alto conteúdo tecnológico. Para mais detalhes SUTZ, Judith. The university-industry-government relations in Latin America. *Research Policy*, Amsterdan, vol. 29, pp. 279-290, 2000, p. 281. Disponível em: < http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733399000669> . Último acesso: 13/07/2011.

[38] Henry Etzkowitz em sua obra *The Triple Helix: university-industry-government innovation in action*, cunhou a expressão hélice tripla como metáfora de um novo arranjo institucional em oposição ao que considerava as propostas de modelos bilaterais de interação entre universidade, empresa e governo, como o modelo do Triângulo de Sábato na América Latina. Enquanto modelos bilaterais a interação ocorria, fundamentalmente, por meio de operações de transferência, segundo o escopo de Programas de incentivo de desenvolvimento tecnológico, o modelo da hélice tripla vislumbra a mudança de papéis dos principais atores dos arranjos de ciência, tecnologia e inovação. Segundo Etzkowitz, há um processo em andamento de transformações nos papéis desempenhados por universidades, empresas e governos. Interações bilaterais, sob a metáfora de uma hélice dupla, em cada ator cumpre um papel determinado, formando pares de interação, universidade-empresa (transferência de conhecimentos), empresa-governo (concessão de incentivos) e universidade-governo (financiamento da pesquisa), estariam dando lugar para interações triplas, em que cada um destes atores ocuparia funções que no modelo anterior eram definidas como função das demais entidades. Por exemplo, universidades passariam a se ocupar do desenvolvimento tecnológico e da formação de empresas nascentes voltadas à tecnologia, e não apenas da produção de conhecimento cientifico e transferência às empresas. Empresas se ocupariam de formar setores de absorção de tecnologias, ampliando seus programas de treinamento e aprimoramento profissional, se aproximando de atividades que até então eram desempenhadas pelas universidades. O governo, ao mesmo tempo que ainda permaneceria no financiamento das atividades de pesquisa e na articulação de incentivos para absorção do conhecimento por parte das empresas, atuaria no fomento de parcerias entre universidade e empresas, bem como na formação de empresas voltadas a inovação tecnológica no

e Bonaccorsi & Piccaluga[39]), que buscam identificar tendências e similaridades na cooperação, bem como diferenças e distorções, suficientes para geração de novos paradigmas.

Sob a perspectiva fática da cooperação U&E no Brasil, a Lei institucionaliza iniciativas que mesmo em meio a incertezas jurídicas sobre parcerias com a iniciativa privada, já eram postas em prática, seja por influência de exemplos internacionais, seja por iniciativa empreendedora de pesquisadores[40] e empresários, em particular no contexto de universidades

---

contexto universitário. Nesse sentido, seu papel seria o de reforçar o hibridismo destas novas relações, em que há empresas dentro da universidade, e em que há formação profissional nas empresas (treinamentos). Segundo Etzkowitz, um cenário que se observa na medida em que centros de pesquisa cada vez mais adotam instrumentos de organização e gestão empresariais, empresas nascentes incorporam elementos acadêmicos, criando um novo tipo de cientista, de caráter empreendedor, bem como uma nova espécie de empresário, de caráter mais acadêmico e técnico. Sobre o modelo de hélice tripla conferir: ETZKOWITZ, Henry. *The Triple Helix: university-industry-government innovation in action***.** New York: Routledge, 2008. Ver também: ETZKOWITZ, Henry; VIALE, Riccardo. *Polyvalent Knowledge and the Entrepreneurial University: A Third Academic Revolution?* Critical Sociology, 36, 4, 2010. Disponível em: < www.sociologiadip.unimib.it/dipartimento/ricerca/pdfDownload.php?>. Último acesso: 01/05/2011. Ver ainda: ETZKOWITZ, Henry et. al. *The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm*. Research Policy 29, 2000, pp. 313 – 303, p. 314. Disponível em: < http://ideas.repec.org/a/eee/respol/v29y2000i2p313-330.html>. Últimos acesso: 12/05/2011.

[39] A partir das constatações apontadas pelo modelo de hélice tripla de Etzkowitz, novas propostas de análise destas transformações passaram a ser propostas no contexto de reflexão sobre as interações entre universidades, empresas e governo. Dentre os novos modelos, se destacou a proposta dos pesquisadores italianos Andrea Bonaccorsi e Andrea Piccaluga. Segundo os autores, mesmo que a tendência apontada por Etzkowitz possa ser observada em muitos países, em muitos casos essa tendência surge a partir de movimentos incompletos, os quais reforçam o desempenho de papéis por parte de apenas um ator, ou reforçam as interações em apenas um sentido. Por esse razão, os autores buscaram criar uma taxionomia de relações entre universidade, empresa e governo, de modo a dar conta destes movimentos incompletos em direção a hélice tripla, apontando para cinco tipos de relação, quais sejam: (*i*) relações pessoais informais (em que a empresa e pesquisadores universitários interagem sem qualquer acordo formal); (*ii*) relações pessoais formais (em que há acordos formais diretos entre o pesquisador e empresa); (*iii*) relações institucionais informais (em que há acordos informais entre universidade e empresa); (*iv*) relações institucionais formais (em que os acordos formais entre universidade e empresa); e (v) relações de interação intermediada (em que são celebrados acordos entre empresas e organizações representantes das universidades, como por exemplo, escritórios de transferência de tecnologia). Como exemplos de arranjos informais os autores apontam a realização de atividades de consultoria individuais e trocas de informação em fóruns, conferência organizadas por empresas. Como exemplos de acordos formais, os autores apontam a contratação por parte de empresas de pesquisa encomendadas, do financiamento de atividades de pesquisa em parceria, a transferência de tecnologia segundo contratos de licenciamento de direitos de propriedade intelectual, bem como a criação de consórcios de pesquisa e incubadoras. O Intuito dessa taxinomia é identificar quais são as barreiras e os facilitadores para as interações segundo o modelo de hélice tripla possam se estabelecer em sua plenitude. Segundo os autores, esta plenitude seria alcançada nas relações formais, em que a interação se desse por meio da intermediação de escritórios de transferência de tecnologia ou qualquer outra forma de entidade de intermediação, pois assim, tanto a universidade não correria riscos de contaminação quanto aos interesses privados de curto prazo, como as empresas também poderiam obter os resultados desejados, não sendo estes comprometidos pelos valores de disseminação do conhecimento das universidades. Para maior aprofundamento no Modelo Bonaccorsi e Piccaluga, ver: BONACCORSI, Andrea; PICCALUGA, Andrea. A theoretical framework for the evaluation of university-industry relationships. *R&D Management*, vol. 24, issue 3, pp. 229-247. Disponível em: < http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9310.1994.tb00876.x/abstract>. Último acesso: 06/07/2011.

[40] Um dos principais problemas relacionados a transformação de professores universitários brasileiros em pesquisadores empreendedores é o seu sistema de avaliação. Enquanto nos Estados Unidos a captação de recursos para pesquisa e o número de projetos realizados são critérios para ascensão na carreira acadêmica, no Brasil e em boa parte da Europa o principal critério de ascensão é o número de publicações em periódicos bem avaliados. Geuna e Nesta, por exemplo, afirmam que na Itália, o sistema de avaliação dos professores valorizam excessivamente as publicações acadêmicas, o que perde o sentido em áreas com conexões importantes com a

públicas da região sudeste do país, como a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade de Campinas (Unicamp), a Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e as Universidades Federais de Minas Gerais (UFMG) e do Rio de Janeiro (UFRJ), cada uma com experiências e formas de organização e gestão da transferência de tecnologia distintas. (TORKOMIAN, 2009, p. 629).

Nesse sentido, organizamos este capítulo da seguinte forma: (*a*) apresentação de exemplos de cooperação universidade e empresa anteriores à Lei de Inovação, institucionalizados como instrumentos jurídicos à cooperação U&E; (*b*) apresentação e análise das barreias, do escopo, dos conceitos, instrumentos à cooperação presentes na Lei; e por fim uma (*c*) reflexão sobre as influências da legislação norte-americana e francesa na Lei nacional, pontuando algumas críticas sobre ausências e lógicas distintas presentes na Lei.

a. Pão de queijo, biphor e PAM Membranas

Dentre as experiências nacionais anteriores à Lei, selecionamos três exemplos de interações entre universidade e empresa que sintetizam três das cinco formas disponíveis de cooperação U&E, quais sejam: (*i*) contratação da universidade para solução de um problema da empresa ("contratação por demanda de mercado"); (*ii*) desenvolvimento conjunto de tecnologia ("parceria público-privada tecnológica"); (*iii*) criação de empresa de desenvolvimento tecnológico a partir de laboratórios de universidades públicas ("incubadoras" ou "empresas *spin-off*").

Além de úteis para uma primeira visualização prática do arcabouço fático que a Lei busca regular, as experiências abaixo descritas também nos servem para definir termos-chave da discussão sobre cooperação, quais sejam "conhecimento científico", "tecnologia" e "inovação", fundamentais na compreensão do desenvolvimento de novos produtos, serviços e processos produtivos.

---

indústria, em áreas como engenharia, química e administração de empresas. Os autores afirmam que número de patentes obtidas, projetos de solução tecnológica, atividades de reciclagem de profissionais da indústria, bem como recursos captados da iniciativa privada, deveriam compor o conjunto de critérios de avaliação dos professores, não apenas na Itália, como em toda a Europa. Professores com atividades diversificadas, capazes de trazem retornos a universidade, sofrem avaliações ruins em relação a professores adstritos a publicações. Os autores fazem questão de afirmar que o ideal não é privilegiar um em detrimento do outro, mas tão somente equalizar situações que aos seus olhos são igualmente importantes para a universidade. Ver em: GEUNA, Aldo; NESTA, Lionel J. J. University patenting and its effects on academic research: The emerging European evidence. *Research Policy*, vol. 35, pp. 790-807, 2006. Disponível em: < http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733306000655>. Último acesso: 03/08/2011.

i. Indústria do Pão de Queijo[41] e a contratação por demanda de mercado

Não há ao certo uma data para o surgimento do pão de queijo como parte da culinária nacional. Existem registros dele vindos do século XVIII. Contudo, sua popularidade como parte do cotidiano dos brasileiros teve início apenas a partir dos anos de 1950.

Como receita culinária, o pão de queijo: apresenta duas características que determinam aspectos relevantes para sua comercialização: a ausência de fermento biológico ou químico em sua produção e a necessidade de consumo imediato quando pronto.

Nesse sentido, quanto à fabricação o pão de queijo está mais próximo do processo de feitura dos biscoitos de polvilho e não dos pães. Porém, em relação ao seu consumo está mais próximo aos pães dos que aos biscoitos.

Com estas características, foi um produto que, até vinte anos atrás restringia-se a mercados de varejo local, como padarias, cafeterias ou bares, não conseguindo se tornar um produto de amplitude nacional e internacional. Em síntese, não havia uma indústria do pão de queijo.

Em 1990, o sucesso dos alimentos congelados inspirou algumas empresas da indústria de queijos do Estado de Minas Gerais a tentar desenvolver um pão de queijo congelado, capaz de ser levado ao forno para que ficasse pronto em poucos minutos. Não haveria mais a necessidade de preparo imediato da massa e seu tempo de produção seria significativamente reduzido.

Todavia, num primeiro momento nada se obteve. Os técnicos responsáveis pelo desenvolvimento do produto constataram a existência de um "gargalo tecnológico", qual seja, as baixas temperaturas necessárias para o processo de congelamento do produto destruíam o fermento natural necessário para crescimento da massa do pão de queijo, impedindo a viabilização do produto.

Conhecedores da existência do Grupo de Tecnologia de Alimentos da Universidade Federal de Minas Gerais, por formação pessoal ou por participação de seminários promovidos

[41] O caso da formação da indústria do pão de queijo foi exposto pelo diretor do Centro de Gestão de Estudos Estratégicos em seminário ocorrido em 2005 sobre o tema parcerias estratégicas. Todas as informações expostas no caso estão com maior riqueza de detalhes presentes no texto de Evando Mirra de Paula e Silva, o qual traz mais outros dois exemplos interessantes, o da formação do pólo de telecomunicações e informática de Santa Rita do Sapucaí e do projeto Genolyptus, uma rede cooperativa de estudos do genoma do eucalipto que busca soluções para a indústria de papel celulose, reunindo sete universidades e três centros de pesquisa da Embrapa. Ver em: PAULA E SILVA, Evando Mirra de. Modelos de inserção de C,T&I para o desenvolvimento nacional. *Seminários temáticos para a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*. Publicado na Revista Parcerias estratégicas/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ed. especial: n. 20 (jun. 2005), pp. 1339 – 1346. Disponível em: < http://www.cgee.org.br/arquivos/p_20_5.pdf>. Último acesso: 02/06/2011.

pela universidade, técnicos de algumas destas empresas levaram a questão para o Grupo, estipulando prêmios financeiros para uma solução.

Inicialmente, foi proposta uma solução de natureza química para solucionar o problema, qual seja, a adição de uma espécie de fermento diferente dos já testados. Porém, infelizmente a iniciativa repetiu o fracasso anterior.

Novas iniciativas foram tomadas para solução do problema, agora com outras instituições de pesquisa, a dizer as Universidades Federais de Viçosa e Lavras e com o Centro Tecnológico de Minas Gerais (Cetec). Dada a multidisciplinariedade dos grupos, propôs-se uma solução de natureza biotecnológica, não mais um fermento, mas sim uma variante criogênica no fermento natural presente na própria massa do pão de queijo, capaz de torná-la resistente ao frio.

A nova tecnologia foi rapidamente implantada por muitas empresas da indústria do queijo de Minas Gerais, impulsionando um novo mercado de pão de queijo congelado com mais de oito mil pontos de venda no Brasil. Quatrocentas novas empresas foram criadas em torno da fabricação, distribuição e representação deste produto. Tornou-se um produto de exportação nacional, entrando nos mercados de países como Estados Unidos, México, Alemanha, Itália, Israel, Cingapura, Japão, dentre outros.

De uma receita culinária, adstrita a encontros familiares e pequenos negócios no varejo, com reduzido impacto na economia nacional, o pão de queijo congelado tornou-se um produto formador de uma nova indústria, com novo impacto na economia nacional, gerando novas empresas e novos empregos diretos e indiretos, aumentando, inclusive, a oferta de produtos à disposição dos consumidores no mercado de alimentos prontos.

Uma forte transformação que surgiu de uma demanda de empresas fabricantes de queijo, que buscaram ajuda de setores de pesquisa universitários para a superação de um gargalo tecnológico, em que foram oferecidas retribuições pecuniárias para as soluções propostas, talvez não condizentes com os resultados financeiros obtidos pelas empresas demandantes, mas de grandes resultados para a economia nacional.

ii. Desenvolvimento de biphor e a parceria público-privada tecnológica[42]

Em 1989, o grupo de pesquisa comandado pelo Professor Fernando Galembeck do Instituto de Química da Universidade de Campinas (Unicamp) publicou uma pesquisa indicando novas possibilidades de materiais obtidos a partir do fosfato. A partir de testes, o estudo apresentou que polifosfatos de alumínio, pigmentos brancos utilizados em fórmulas de tintas à base de látex, continham partículas que espalhavam a luz de melhor forma do que o dióxido de titânio (TiO2), um insumo relevante no mercado de tintas à base de látex.

O estudo apontava que, a depender da composição e preparação das fórmulas de tintas à base de látex, seria possível uma substituição de até 80% do dióxido de titânio empregado nestes produtos.

Entre os anos de 1990 e 1994, a partir desta descoberta, o grupo de pesquisa do Professor Galembeck buscou empregar estes conhecimentos desenvolvendo em escala piloto um procedimento laboratorial capaz de desenvolver novas tecnologias com base em polifosfatos de alumínio. O empreendimento chamou atenção da antiga empresa Serrana Mineração, adquirida pela multinacional Bunge, interessada nos potenciais resultados das novas descobertas do grupo.

De 1995 até 2005, a empresa e o grupo de pesquisa firmaram um acordo de cooperação, no qual a empresa investiu cerca de um milhão de reais no projeto num projeto que pretendia adequar as descobertas relacionadas aos polifosfatos de alumínio às necessidades dos fabricantes de tinta, tendo como protótipo o pigmento *Polifal*. Os resultados das descobertas seriam partilhados entre os parceiros, incluindo direitos sobre a propriedade intelectual (em particular, as patentes obtidas), sobre os produtos resultantes.

Os recursos do acordo foram, ao longo do tempo, empregados no aperfeiçoamento da infraestrutura laboratorial da universidade, remuneração de pesquisadores, reembolso de

[42] O caso da parceria entre o grupo do professor Galembeck e a Bunge foi resumido da descrição do trabalho de Antônio José Junqueira Botelho, membro do grupo, e do artigo de José Manoel Carvalho de Mello. Buscou-se sintetizar os fatos mais relevantes para o escopo do presente trabalho, priorizando a coleta de dados de investimento e desenvolvimento do produto. No artigo de Mello, o autor narra outra iniciativa de parceria com o grupo do Professor Galembeck feito com a empresa Oxiteno e com a participação do Fundo Público de Investimento Verde Amarelo da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Nesse empreendimento foram realizadas pesquisas para o desenvolvimento de fibras. A escola pelo caso Biphor se deu pelo caso incorporar desde a descoberta de um conhecimento científico até a criação de um produto e o sua introdução no mercado. Ver em: BOTELHO, Antônio José Junqueira. *O Grupo de Pesquisa Morfológica e Topoquímica de Sólidos, Instituto de Química, Universidade de Campinas.* 2007. Disponível em: < http://www.schwartzman.org.br/simon/ianas/brasil_quimica.pdf>. Último acesso: 10/06/2011. Conferir também: MELLO, João Manoel Carvalho. *Relação Universidade-Empresa e o Resultado em Inovações*. Revista T&C Amazônia, Ano VI, Número 13, Fevereiro de 2008, pp. 06-10.

viagens, hospedagem e aluguel de equipamentos e instalações de pesquisa, bem como na aquisição mais ágil de insumos de pesquisa para testes e formação de amostras.

No escopo do acordo, foram feitos testes em mais de 300 litros de tinta, gerando um conjunto de amostras com características de dispersão, cobertura, estabilidade e viscosidade apropriadas para o mercado, substituindo o TiO2 com menores custos, sendo menos tóxico para o meio ambiente. Segundo as previsões feitas pela Bunge, para um grande fabricante de tintas o emprego desse novo produto representaria uma economia em matéria-prima superior a 7%, enquanto para um pequeno fabricante a redução de custos poderia chegar a 15%.

Em 2004, foram registradas patentes conjuntas (Unicamp Bunge) do Biphor (produto) e de seu processo de produção, que cria um novo pigmento branco composto de nanopartículas, capaz de substituir, a um menor custo e com menor prejuízo ao meio ambiente, o dióxido de titânio. Estas patentes, segundo o acordo de cooperação, serão exploradas exclusivamente pela Bunge, que pela licença de exploração da parcela da universidade, pagou cem mil reais, acrescidos de 1,5% de participação sobre o faturamento do produto durante o período de duração da proteção patentária.

Mesmo após o lançamento do produto em 2005, a empresa celebrou um novo acordo de cooperação, ampliando seus investimentos no projeto junto ao grupo do Professor Galembeck, com um repasse fixo mensal de vinte mil reais e designado doze funcionários de seu departamento de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos para trabalharem em conjunto com o grupo.

iii. A criação da PAM Membranas a partir do Laboratório de Processos de Membrana do Programa de Engenharia Química COPPE/UFRJ[43]

Ronaldo Nóbrega, Professor de Engenharia Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) por trinta e cinco anos, teve no início de sua carreira nos anos de 1970, a oportunidade de participar da montagem do Laboratório de Processos com Membranas do Programa de Engenharia Química do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE □UFRJ).

Um laboratório que desde sua montagem se voltou à formação de parcerias com laboratórios de pesquisa de outros países, à promoção de pesquisas e publicações conjuntas, ao intercâmbio de pesquisadores das instituições, em particular como parte de programas de pós-graduação e à organização de conferências, simpósios e encontros.

Nos anos de 1980, este laboratório despertou o interesse de empresas como a Petrobrás e a Filtros Europa, que, tendo contato com algumas publicações sobre membranas filtrantes promoveram investimentos na sua pesquisa. Tais investimentos foram aplicados, alguns com a existência de acordos de cooperação em projetos que as empresas consideravam mais viáveis, outros sem.

Na década de 1990, no âmbito das pesquisas conduzidas pelo Professor Nóbrega, não inseridas em acordos de cooperação, foram desenvolvidos procedimentos pioneiros de fabricação de membranas poliméricas porosas, capazes de realizar processos de microfiltração. Essa nova tecnologia apresentava o potencial para ser empregada no tratamento de efluentes industriais, no reuso e purificação de água e na purificação e esterilização de ambientes.

Em 2002, o Professor Ronaldo Nóbrega, aposentado como professor da UFRJ, decide com mais dois outros pesquisadores seniores do Laboratório e dois ex-alunos de pós-graduação do programa da COPPE/UFRJ, fundar a PAM Membranas Seletivas, empresa cujas principais atividades seriam a comercialização da membrana polimérica porosa de microfiltração e o desenvolvimento de novos processos e produtos de microfiltração.

---

[43] O caso da formação da empresa de inovação (ou spin-off) PAM Membranas foi extraído do artigo de João Manoel Carvalho Mello, com informações complementares coletadas nos sítios eletrônicos da empresa e da Associação Brasileira de Desenvolvimento industrial (ABDI), em especial na notícia publicada com o título □como nascem as empresas□, disponível em: < http://www.abdi.com.br/Paginas/noticia_detalhe.aspx?i=414>. Último acesso: 18/07/2011. Ver também em: MELLO, João Manoel Carvalho. *Relação Universidade-Empresa e o Resultado em Inovações*. Revista T&C Amazônia, Ano VI, Número 13, Fevereiro de 2008, pp. 06-10.

Nos três anos que se seguiram, o empreendimento foi um fracasso. Em duas tentativas de lançamento do produto, seu resultado financeiro foi muito abaixo do esperado e os custos de manutenção da empresa inviabilizaram o negócio, que só retomou as atividades em 2005.

Neste ano, os sócios da empresa decidiram apresentar o projeto da empresa para o Programa de Incubação de Empresas Tecnológicas da UFRJ, que, vendo o potencial do projeto e com base no prestígio do Professor Nóbrega junto à instituição, acolheu o projeto, que retornou suas origens: os Laboratórios de Engenharia Química da Universidade.

No programa de incubação de empresas, a UFRJ forneceu exposição para a PAM Membranas, que se apresentava para potenciais clientes com o respaldo e credibilidade da COPPE/UFRJ, bem como cursos de gestão empresarial, em particular cursos que buscavam fornecer instrumentos econômicos de avaliação do impacto entrada de novos produtos no mercado. Sua remuneração ficava atrelada aos resultados da empresa, que, quando tivesse seus primeiros resultados positivos, estaria comprometida ao repasse de parte de seus recursos à incubadora da UFRJ.

Em 2009, a PAM Membranas construiu a sua primeira fábrica para a produção em larga escala de membranas polimérica porosa de microfiltração, celebrando no mesmo ano um acordo de cooperação e transferência de tecnologia em que a empresa repassará um percentual de seu faturamento para o Laboratório de Processos com Membranas da UFRJ.

Hoje a empresa possui forte atuação em diversos mercados, exportando seu principal produto e atuando em conjunto com empresas financiadoras de pesquisa, como a Petrobras, em projetos realizados no âmbito da COPPE/UFRJ.

iv. Ciência, tecnologia e inovação: termos-chave na reflexão sobre cooperação U&E

Definir os termos ciência[44], tecnologia[45] e inovação[46] neste trabalho nos permite visualizar de forma clara os papéis e as funções dos principais atores envolvidos nos arranjos

[44] Como primeiras linhas na definição de ciência, Dálcio Roberto dos Reis traz a ideia de que ciência estaria associada a uma forma de saber abstrato, atenta a fenômenos naturais, os quais seriam estudados com base na observação, no conhecimento acumulado, em experimentos, dentre outras formas, capazes de gerar explicações amplas e modelos teóricos de análise. Conferir em: REIS, Dálcio Roberto. *Gestão da Inovação Tecnológica*. São Paulo: Manole, 2004, p. xxvii.

[45] A partir das primeiras linhas sobre ciência e como correspondente prático daquela forma específica de conhecimento, Giovanni Dosi define tecnologia como a aplicação de conhecimentos científicos, aplicação voltada a uma finalidade prática, articulada a uma forma de saber técnica, cujo produto principal seriam métodos, procedimentos, habilidades e competências. Uma nova tecnologia, é uma nova técnica, é novidade em relação ao estado da arte das técnicas e métodos presentes no arcabouço de pesquisa aplicada, é algo relevante

de cooperação entre universidade e empresa para a construção de uma sociedade baseada no conhecimento.

Para tanto, os exemplos expostos acima nos ajudaram como visualização concreta dos conceitos, que aqui se apresentaram de forma abstrata, e no apontamento da tendência atual de formação de arranjos cooperativos em projetos que busquem a geração de inovação.

Nesse sentido, primeiro trataremos das diferenças entre ciência e tecnologia, ambos como formas de conhecimento, para depois tratarmos das diferenças entre tecnologia e inovação, como produtos, processos produtivos e serviços.

A fronteira entre ciência e tecnologia como formas de conhecimento se faz segundo sua finalidade. Enquanto a ciência se põe sob a lógica do descobrir e explicar, como um "*conjunto de conhecimentos organizados sobre mecanismos de causalidade dos fatos observáveis, obtidos por meio do estudo objetivo dos fenômenos empíricos*", a tecnologia se apresenta como "*o conjunto de conhecimentos científicos ou empíricos diretamente aplicáveis à produção ou melhoria de bens ou serviços*"[47], conhecimento que responde ao domínio cognitivo da ação, estabelecendo relações e informações para informar o "saber fazer".

Mesmo que nos dois casos seja possível o registro documental, mantém-se a diferença fundamental entre suas finalidades, com variações na forma e nos objetivos dos documentos produzidos e disseminados na sociedade.

Enquanto na ciência, o principal veículo de disseminação é a publicação de artigos, teses, livros, tratados e outras maneiras de formalização do conhecimento de ordem mais abstrata, na tecnologia os principais instrumentos documentais são manuais, plantas, *layouts*, memórias descritivas, livros técnicos, dentre outras. (REIS, 2008, p. 34)

---

para a estrutura produtiva ou para outras pesquisas de natureza aplicada. Podemos citar desde um novo procedimento laboratorial como nova tecnologia até dispositivos eletrônicos de controle de energia e calibragem próprios de indústria de alto consumo, como no caso da indústria de produção de alumínio. Ver em: DOSI, Giovanni. Technological Paradigms and Technological Trajectories. *Research Policy*, n. 11, 1982, pp. 147-162. Disponível em: < http://ideas.repec.org/a/eee/respol/v22y1993i2p102-103.html>. Último acesso: 10/07/2011.

[46] Resumidamente, a inovação tecnológica é a tecnologia economicamente viável para comercialização no mercado. Não há inovação sem viabilidade comercial. Nesse sentido, não faria sentido desvincular a inovação do setor produtivo e das empresas, pois estas seriam as interessadas por excelência na comercialização destes produtos, processos produtivos e serviços novos, advindos de descobertas ou invenções de natureza tecnológica. É a invenção aplicada, disponível para comercialização, capaz de produzir impactos na sociedade, seja criando novos mercados, seja aprimorando os processos produtivos na matriz industrial. A este respeito ver: REIS, Dálcio Roberto. *Gestão da Inovação Tecnológica*. São Paulo: Manole, 2004, p. xxviii.

[47]Definição retirada do Relatório *Unesco Science Report*, de Avaliação de políticas públicas de fomento à ciência dos países membros das Nações Unidas. O Relatório da Unesco sobre fomento de políticas científicas aponta para o crescimento de iniciativas países emergentes na produção científica mundial. Mesmo que países como os Estados Unidos da América, o Japão e a Alemanha ainda ocupem as principais posições, o Relatório aponta para progressos no campo da ciência, em particular na produção de descobertas cientificas nestes países. ciência e tecnologia de países que fazem parte das Nações Unidas (ONU). UNITED NATIONS FOR EDUCATION, SCIENCE AND CULTURE ORGANIZATION. *Unesco Science Report*. Paris: Unesco, 2010, p. 5. Disponível em: < http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189958e.pdf>. Último acesso: 03/05/2011.

Além disso, ambas compartilham uma dependência de contextos e informações produzidas no passado, sendo que a distinção entre finalidades também se impõe na extensão desta dependência. No caso da ciência, ela pode se prolongar por um conjunto de explicações e teorias desenvolvidas ao longo de muitos anos, pois sua finalidade é explicar, enquanto que na tecnologia, por vezes se depara com um problema técnico imediato. (REIS, 2008, p. 35)

É claro que estas definições, quando inseridas na dinâmica das atividades de pesquisa e desenvolvimento, podem encontrar zonas de conexão. Contudo, permanecem úteis pois denotam espaços de atuação de atores relevantes para o estudo aqui proposto, quais sejam, a universidade e a empresa[48].

Vejamos então estes conceitos no caso do desenvolvimento do *Biphor* pelo grupo do Professor Galembeck.

O conceito de ciência, neste exemplo, materializou-se no estudo sobre os polifosfatos de alumínios, que inovavam na informação de que estes pigmentos continham partículas que espalhavam mais intensamente a luz do que o dióxido de titânio (TiO2). Uma nova informação que no âmbito da produção de conhecimento cientifico poderia ter se encerrado ali, cumprindo, por exemplo, uma das funções da universidade que é a de geração de conhecimento por meio de atividades de pesquisa.

Contudo, a iniciativa do grupo em buscar e encontrar o emprego dessa nova informação na indústria de tintas já entra no campo da tecnologia, que se completa com a formação de um procedimento laboratorial piloto capaz de desenvolver novas técnicas com base em polifosfatos de alumínio.

O mesmo se observa no caso do Laboratório de Processos com Membranas da COPPE/UFRJ, tanto no estudo de membranas, como no emprego das informações obtidas no processo de filtragem de líquidos.

Casos que põem tanto a ciência, quanto a tecnologia dentro da universidade, posicionando-a como agente habilitado tanto para produção do conhecimento abstrato, para a

[48] A respeito destas zonas de conexão entre ciência e tecnologia, Rodrigo Maia de Oliveira aponta para um conceito importante na reflexão sobre estas atividades no contexto das universidades, a ideia de colégios invisíveis. Segundo Rodrigo, nas universidades entre atividades de ciência e tecnologia seriam formadas entre professores, pesquisadores e alunos (graduação e pós-graduação) redes de compartilhamento de informação, cooperativas informais em que a regra seria o intercâmbio de publicações, descobertas, experimentos e histórias sobre fracassos em atividades de pesquisa. Tudo isso formaria uma cadeia de conhecimento dentro da universidade, na qual os limites entre atividades exclusivamente científica e tecnológicas ficariam incertos, pois ao compartilhar informações sobre experimentos fracassados um pesquisador poderia estar fornecendo ideias para a formulação teórica de um trabalho de seu colega pesquisador ou de um professor dentro da universidade. Ver em: OLIVEIRA, Rodrigo Maia. *Proteção e Comercialização da Pesquisa Acadêmica no Brasil: Motivações e Percepções dos Inventores*. 2011. 167 f. Tese de Doutorado, Instituto de Geociências, Universidade de Campinas, São Paulo, pp. 77-78.

resolução de problemas técnicos da empresa, principal interessada na geração de tecnologia, porém nem sempre atenta à dinâmica de geração de conhecimento e novas descobertas com implicações industriais, e, em regra, pouco disposta a incorrer nos custos de montar equipes de pesquisa e desenvolvimento internas à sua organização.

Passemos agora para a distinção entre tecnologia e inovação como produtos, aqui retomando a definição de tecnologia proposta no início, comparando-a com a definição de inovação do Manual Frascati[49], elaborado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Segundo o Manual, a inovação seria ao mesmo tempo científica, por de alguma forma incorporar conhecimentos abstratos e ideias, e tecnológica por ter um emprego como produto, processo produtivo, ou serviço relevante para as empresas inseridas nos mais diversos mercados. Todavia, diferente da ciência e da tecnologia, a inovação necessariamente é destinada à comercialização no mercado, sendo no mínimo viável para que de alguma forma opere segundo mecanismos de trocas[50].

Pode ser um produto, processo ou serviços inéditos (chamada de inovação radical), capaz de criar novos mercados e substituir produtos existentes, ou pode ser um aprimoramento dos produtos que já estão disponíveis ao consumidor (inovação incremental),

[49] No contexto da década de 1980, a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), OCDE como forma de criar instrumentos de avaliação de políticas de fomento ao desenvolvimento tecnológico dos países, passou a editar os manuais da família Frascati. O primeiro deles o Manual Frascati, cuidava da padronização de conceitos e instrumentos de atividades de Pesquisa e Desenvolvimento, realizadas tanto em departamentos internos de empresas, como em centros de pesquisa e universidades. Após a edição do Manual Frascati, foram editados o Manual de Oslo que de questões relacionadas a formas de remuneração advindas do desenvolvimento tecnológico e da produção de inovação e o Manual Camberra, que cuidava das classificações e conceitos relacionados a estrutura de recursos humanos ligados a atividades tecnológicas e de inovação. Os conceitos e os dados estatísticos apontados por estes manuais foram responsáveis pela criação de uma agenda internacional de debates sobre políticas públicas de inovação tecnológica, servindo como canal de comunicação e compartilhamento de experiências entre os países membros da OCDE. Sem estes manuais, a formação de informações sobre tais políticas seriam de difícil assimilação pelos países, bem como o monitoramento de ações seria praticamente impossível de ser realizado. Para mais detalhes sobre as características de cada manual e sua inserção no contexto das políticas públicas no Brasil, ver: FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. *Manual de Oslo: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica.* Versão eletrônica, 1997. Disponível em:< http://www.finep.gov.br/imprensa/sala_imprensa/manual_de_oslo.pdf>. Último acesso: 11/07/2011.

[50] De forma mais detalhada, a inovação tecnológica se apresenta na literatura econômica a partir de um ramo específico da economia, ramo que cuida da explicação da inovação tecnológica na indústria, a economia da inovação. Segundo esta leitura, o ciclo de criação de novos produtos, processos produtivos e serviços, respeita os seguintes estágios: (*i*) invenção; (*ii*) inovação; e (*iii*) imitação. O primeiro estágio envolve a pesquisa básica, a pesquisa aplicada e o desenvolvimento experimental, também tratados como ciência (pesquisa básica e aplicada) e tecnologia (desenvolvimento experimental). É também chamada de fase de pesquisa e desenvolvimento (P&D), em que se trabalha com ideias, teorias, projetos e protótipos. Nesta fase, não há certeza ainda sobre o valor comercial do resultado da pesquisa. É apenas no segundo estágio, o da inovação tecnológica em que se verifica a viabilidade comercial do protótipo, do processo, ou do projeto desenvolvido na fase anterior. Por esta razão que a inovação tecnológica é encarada como a ideia inserida no mercado de troca de bens e serviços. Para um aprofundamento no conceito de inovação consultar: HASENCLEVER, Lia; FERREIRA, David. *Economia Industrial*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.

seja no comércio, seja na indústria, trazendo consigo menores custos de produção e maior qualidade. Extrapola o âmbito da descoberta científica, se estendendo pela criação e manutenção de arranjos que envolvem as atividades de pesquisa e a produção industrial[51].

Drucker[52] afirma que inovação é o esforço para criar alterações úteis ao potencial econômico da empresa, pois nela se pressupõe não apenas a ideia e a solução técnica, mas, sobretudo, a viabilidade comercial do produto, processo ou serviço.

O autor afirma que no processo de inovação não podem ser apenas considerados os conhecimentos científicos e tecnológicos, sendo também obrigatórios conhecimentos de finanças, gestão e marketing, em que o escopo de preocupações se encontra na identificação das condições de inserção da tecnologia no mercado, para assim, tornar-se inovação.

Como fruto de tantas variáveis, a inovação, como estratégia de tomada de decisão das empresas quanto ao desenvolvimento de seus produtos, processos e serviços, não é um processo espontâneo[53], ao contrário, na ausência de mecanismos de indução ou de fomento por parte do Estado, as empresas tendem a investir menos do necessário na obtenção de conhecimentos científicos, na pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços e na aquisição de novas tecnologias[54].

---

[51] Em seu trabalho WHITEHEAD, Alfred N. *Science and the Modern World*. New York: Mac Millan, 1925; Alfred North Whitehead já especulava a inovação como um fenômeno datado do século XIX, adquirindo suas feições atuais no século XX, principalmente como resultado da evolução dos meios de comunicação e transporte, capazes de fornecer as condições base para o crescimento, implantação e disseminação de novas descobertas nas matrizes industriais dos países do hemisfério norte.

[52] No artigo "*The discipline of innovation*", Peter Ducker no campo da administração e economia faz importantes comentários sobre a concepção da inovação como tecnologia viável para comercialização. Ver em: DRUCKER, Peter F. *The discipline of innovation*. Harvard Business Review, v. 63, n.º 3, 1985. Disponível em:< http://cobweb2.louisville.edu/faculty/regbruce/bruceintl//drucker.pdf>. Último acesso: 20/07/2011. Essa forma de tratamento da inovação e suas implicações no tocante a gestão e ao marketing também podem ser observadas em seu livro. Conferir: DRUCKER, Peter. *The new realities*. Londres: Mandarin Paperbacks, 1990.

[53] Stefan Kuhlmann e Philip Shapira ressaltam a inovação como um processo não espontâneo, conforme se observa da seguinte passagem: "*(...) In the past 150 years, this area of society has been intensely influenced by government interventions, mainly by the national state. National political systems, themselves differentiated, developed science, research, technology, innovation, and other policy activities, in which they acted as catalysts, promoters, and regulators of elements of innovation system which were emerging in many places.* Ver em: KUHLMANN, Stefan; SHAPIRA, Philip. How is Innovation Influenced by Science and Technology Policy Governance? Transatlantic Comparisons. In: HAGE, Jerald; MEEUS, Marius (org.). *Innovation, Science, and Institutional Change: A Research Handbook*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 233.

[54] Albert N. Link sintetiza a leitura econômica sobre o mercado da inovação e suas falhas de mercado: "*To explain, consider a marketable technology to be produced through an R&D process where conditions prevent full appropriation of the benefits from technological advancement by the R&D-investing firm. Other firms in the market or in related markets will realized some of the profits from the innovation, and of course consumers will typically place a higher value on a product than price paid for it. The R&D-investing firm will then calculate, because of such conditions, that the marginal benefits it can receive from a unit investment in such R&D will be less than could be earn in the absence of the conditions reducing the appropriated benefits of R&D below their potential, namely the full social benefits. Thus, the R&D-investing firm may underinvest in R&D, relative to what it would have chosen as its investment in the absence of the conditions. Stated alternatively, the R&D-investing firm may determine that its private rate of return is less than its private hurdle rate and therefore it will*

Nesse sentido podemos apontar para alguns obstáculos que tornam a inovação um processo não espontâneo, organizados segundo o que consideramos o seu principal obstáculo: a falta de informação ou a obtenção de informação incompleta por parte das empresas.

Em primeiro lugar, nem sempre as empresas têm canais de comunicação com grupos de estudo na área em que atuam como pudemos observar no caso da formação da indústria do pão de queijo. Acrescente-se também que sua estrutura interna em muitos casos não permite uma avaliação completa do potencial e da viabilidade comercial dos projetos em que atuam, o que fica evidente no caso da PAM Membranas.

Em regra, é necessária a formação de um portfólio de projetos, pois o índice de insucesso é alto, seja no desenvolvimento da tecnologia, seja na verificação de sua viabilidade comercial[55].

Em razão disso, são necessárias competências de gestão e planejamento para projetar a entrada e a oferta do produto, processo ou serviço no mercado. Antes de obter a viabilização das membranas porosas, a PAM Membranas fez duas tentativas sem sucesso de introdução do produto no mercado, tendo de rever sua estratégia e organização no período em que ficou no programa de incubação da COPPE/UFRJ.

Além disso, nos momentos de produção de conhecimento cientifico e em estágios iniciais de desenvolvimento de tecnologia, os resultados produzidos são de difícil ou impossível apropriação, uma vez que, por exemplo, no Brasil, não é permitida a proteção jurídica de ideias, processos e protótipos de produtos, conforme o art. 10 da Lei n.º 9.279/1996.

No processo de desenvolvimento do *Biphor*, o depósito da patente só foi realizado depois de todo o processo de geração de conhecimento científico, técnico e de períodos laboratoriais.

Outro desafio é suportar o tempo de desenvolvimento de um novo produto. Em regra, as empresas ou não estão preparadas ou não estão dispostas para investimentos de longo prazo, que, no caso do *Biphor*, por exemplo, se estendeu por dez anos. Este intervalo de tempo entre as atividades de pesquisa e desenvolvimento e a viabilização de seus resultados é

---

not undertake socially valuable R&D. Ver em: LINK, Albert N.. *Public/ Private Partnership: Innovation Strategies and Policy Alternatives*. New York: Springer, 2006, p. 26.

[55] TASSEY, Gregory. Underinvestment in Public Good Technologies. *Journal of Technology Transfer*, 2005, pp. 91 92.

considerado longo demais pelas empresas, não sendo colocado à frente das necessidades no curto prazo de manutenção dos fluxos de caixa das empresas[56].

Por fim, há o risco de comportamentos oportunistas entre quem produz a tecnologia e quem adquire a tecnologia, como a venda de informações para concorrentes, espionagem e técnicas de engenharia reversa, capazes de minar projetos que contam com investimentos privados. Em nenhum dos casos tratados aqui tais comportamentos foram observados, mas, sem dúvida, sua disseminação em larga escala pode servir de desestímulo para investimentos em projetos[57].

Destarte, cresce o número de iniciativas organizadas pelo Estado de indução e fortalecimento do fomento a arranjos cooperativos entre empresas e universidades, em que a disseminação da lógica da inovação, como criação cientifica, desenvolvimento tecnológico e viabilização comercial, redistribui papéis e demanda por novas estruturas tanto na universidade, quanto na empresa, capazes de suportar tal interação.

No item seguinte buscaremos tratar do quadro jurídico institucional brasileiro, formalizado na Lei n.º 10.973/04, também chamada de Lei de Inovação[58], mas que em nosso entendimento deveria ser chamada de Lei da Cooperação Institucional U&E, nome que reconhecemos ter um menor apelo sonoro.

b. O marco legal da cooperação Universidade e Empresa (U&E) Lei n.º 10.973/04

> Não obstante o importante papel desempenhado pelas universidades na produção e disseminação de novos conhecimentos é hoje reconhecido e compartilhado que permanece o debate sobre o modelo mais efetivo de transferência de tecnologia. Desde os anos de 1980, muitos formuladores de politicas públicas tem acreditado

---

[56] BOZEMAN, Barry; LINK, Albert. *Investments in Technology: Corporate Strategies and Public Policy Alternatives*. New York: Praeger Publishers, 1983, p. 30.

[57] David j. Teece nesse sentido afirma que: *the successful transfer of technology from one firm to another often requires careful teamwork with the purposeful interactions between the seller and the buyer of the technology. In such circumstances, both the seller of the technology are exposed to hazards of opportunism. Sellers, for example, may fear that buyers will capture the know-how too cheaply or use it in unexpected ways. Buyers may worry that the sellers will fail to provide the necessary support to make the technology work in the new environment; or they may worry that after learning about the buyer s operations in sufficient detail to transfer the technology successfully, the seller would back way from the transfer and instead enter the buyer s industry as a technologically sophisticated competitor.* TEECE, David J.. *Dynamic Capabilities & strategic management: Organizing for Innovation and Growth*. Oxford: Oxford University Press, 2009, -42.

[58] Sobre o emprego da expressão Lei de Inovação Tecnológica, o Professor Francelino Lamy de Miranda Grando, como ex-coordenador da discussão do anteprojeto da Lei n.º 10.973/04 e do grupo de trabalho intragovernamental, comenta: *A Lei de Inovação brasileira, ela não é Lei de Inovação, ela é uma Lei que trata da aproximação de instituições do setor público com entidades do setor privado, é só isso. É um apelido esse negócio de Lei da Inovação, não estou falando isso agora, tenho milhares de testemunhas que me ouviram falar isso oportunamente.* APÊNDICE D. Entrevista com o Professor Francelino Grando, julho de 2011, p. 261.

> (ou tem sido aconselhados) que a proteção de direitos de propriedade intelectual é necessária para que o conhecimento produzido na universidade seja transferido efetivamente. Isto tem estimulado legislações destinadas ao incentivo, a permitirem a apropriação por parte da universidade de direitos de propriedade intelectual advindos das descobertas fruto de sua pesquisa acadêmica, organizando também um novo conjunto de estruturas organizacionais para o apoio a esta exploração. Entretanto, este modelo tem sido questionado por muitos estudiosos que tem sugerido as universidades e aos formuladores de políticas públicas a buscarem modelos alternativos. Em particular, tem ganhado espaço a colaboração direta entre universidade e indústria, ao invés das simples operações envolvendo direitos de propriedade intelectual, como o principal veículo de transferência de conhecimento. Estas colaborações podem incluir contratos de pesquisa, joint ventures, consultoria, supervisão conjunta de estudantes, estágios durante a graduação, e outros canais.[59]

Dentre vários desenhos possíveis para a cooperação entre universidade e empresa, a Lei nº 10.973/2004 optou por induzir a cooperação entre as universidades públicas federais e a empresa privada nacional. Não optou por inserir as universidades privadas, bem como, ao fazer menção em diversos de seus dispositivos às empresas nacionais, também não incorporou empresas estrangeiras na cooperação almejada pela lei.

Nesse sentido, a Lei serve como disciplina jurídica para a cooperação, guardando em si uma proposta para equacionamento do principal entrave para o desenvolvimento tecnológico do país, a nossa incapacidade de converter nossos conhecimentos científicos produzidos em produtos, processos e serviços capazes promover o crescimento do país.

Contudo, por que uma Lei sobre o tema?

Uma primeira razão estaria na leitura estrita do principio da legalidade. No tradicional brocado do direito administrativo, à Administração Pública só é permitido fazer o que a Lei autoriza. No caso, como tratamos de universidades federais, em regra constituídas sob a forma jurídica de fundação estatal pública ou autarquia, até 2004 não haveria nenhuma autorização legal para o estabelecimento de cooperação entre universidade e empresa, em particular para o

---

[59] Tradução livre de: "*Although the important role that universities play in the production and dissemination of new knowledge is now widely shared and acknowledge, there is still a debate about the most effective forms of knowledge transfer. Since the 1980s, many policymakers have believed (or been advised) that intellectual property rights protection is required for university-produced knowledge to be transferred effectively. This has stimulated legislation aimed at encouraging universities to appropriate the IP of the discoveries emerging from academic research and to set up organizational structures supporting the exploitation of such IP. However, this model has recently been challenged and numerous scholars have encouraged universities and policymakers to look at alternative models. In particular, it is now increasingly appreciated that direct collaborations between university and industry, rather than simple patent or copyright transactions, are a key vehicle for knowledge transfer. These collaborations can include research contracts, joint ventures, consultancies, joint supervision of students, graduate employment, and other channels.*" Ver em: ANDERSEN, Brigitte; ROSI, Federica. *The Flow of Knowledge from Academic Research Base into the Economy: the Use and Effectiveness of Formal IPRs and "Soft IP" in UK Universities*. Report to the Strategy Advisory Board for Intellectual Property Policy (SABIP), outubro de 2010. Disponível em: <http://www.bbk.ac.uk/management/our-staff/academics/andersen/research-and-knowledge-transfer>. Último acesso: 27/07/2011.

compartilhamento de direitos de propriedade intelectual advindos de atividades realizadas de forma conjunta.[60]

Fato, que por si só não impediu, como vimos nos três casos expostos acima, a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a Universidade de Campinas e as Universidades Federais de Viçosa e Lavras de realizarem acordos de cooperação e a realização de projetos em conjunto, com o ingresso de recursos, trânsito de pesquisadores e técnicos privados e prestação de serviços.

Contudo, vale ressaltar que a cooperação era exceção no contexto nacional, restrita às experiências de universidades públicas da região sudeste do país, não ganhando uma dimensão nacional. Além disso, nos exemplos narrados apenas no caso Biphor pôde se observar o compartilhamento de direitos de propriedade intelectual em projetos realizados em conjunto por universidade e empresa, e, ainda, o pedido de patente foi requerido já na vigência da Lei de Inovação.

Até a edição da Lei de Inovação não ficava claro como universidades e empresas aplicariam as regras da Lei de Propriedade Industrial (Lei n.º 9.279/96). Não havia previsão de compartilhamento de direitos em projetos envolvendo entidades públicas da administração indireta e entidades do setor produtivo privado. Até mesmo porque a Lei não era destinada à disciplina destas relações, voltando-se à orientação dos casos comuns de registro e obtenção de direitos sobre marcas, patentes, desenhos industriais e modelos de utilidade.

Perguntava-se se a própria cooperação U&E, por meio de acordos, contratos, convênios, seria lícita em si. Caso fosse lícita, ainda restariam questões relevantes a serem disciplinadas, que por si só incentivariam a inércia das universidades federais, como: os direitos de propriedade intelectual, licitações públicas, as espécies de parceria, prestação de

[60] Segundo o Professor Francelino Grando, dado o diagnóstico de que haveria uma distância significativa entre produção de conhecimento científico e produção industrial, visto na baixa atividade inovativa da indústria nacional, ainda importadora de tecnologia, e na baixa incorporação de pesquisadores com altos níveis de pós-graduação no quadro de funcionários da indústria nacional, impunha-se a criação de instrumentos para a aproximação entre universidade e empresa, até então inexistentes. Nas palavras do autor: "*Considerando que o conhecimento estabelece as bases para a geração de novos conhecimentos e cria novas oportunidades para as empresas, se faz necessário um engajamento cada vez maior do setor produtivo não apenas nas atividades de pesquisa e desenvolvimento mas principalmente restaurando e estreitando as parcerias tecnológicas, mobilizando as competências existentes nas universidades, empresas e instituições de pesquisa tanto no país como no exterior. Neste contexto, a propriedade intelectual, particularmente as patentes, tem se apresentado como um instrumento fundamental, fornecendo o estímulo necessário para a cooperação mais estreita entre o meio acadêmico e a indústria.*" Ver em: GRANDO, Francelino Lamy de Miranda. Inovação tecnológica – marco regulatório. In: *Seminários temáticos para a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*. Publicado na Revista Parcerias estratégicas/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ed. especial: n. 20 (jun. 2005), p. 1030. Disponível em: < http://www.cgee.org.br/arquivos/p_20_5.pdf>. Último acesso: 02/06/2011.

serviço por parte da universidade e a forma de remuneração de servidores e formação de empresas voltadas a produção de inovação tecnológica.[61]

Nesse sentido, a Lei não apenas veio validar as experiências anteriores, criando mecanismos de compatibilização das práticas já realizadas no sudeste com a Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações Públicas) e a Lei n.º 9.279/1996 (Lei de Propriedade Industrial), como veio autorizar as universidades federais a fazê-lo, como um mecanismo indutivo de fomento ao desenvolvimento tecnológico do país.

Segundo Ana Lúcia Torkomian[62], antes da Lei de 2004 não estava claro nem para a universidade nem para a empresa quem seria o titular dos direitos de propriedade intelectual resultantes de um projeto de pesquisa realizado de forma conjunta entre empresa e universidade.

Nas negociações em que participou, para tratar de projetos envolvendo a Universidade Federal de São Carlos, a autora constatou que empresas não se dispunham a dividir os frutos,. Segundo a professora de engenharia a lógica era bem simples: por empregar a maior parte dos recursos financeiros do projeto, os resultados advindos dele seriam integralmente da empresa, mesmo que fossem os profissionais na universidade responsáveis pela solução técnica ou tecnologia desenvolvida.

Outra razão para a edição da Lei foi a consolidação da produção e transferência de tecnologia como parte das missões institucionais das universidades federais brasileiras, que se materializariam como atividades de pesquisa e extensão universitária.

Segundo Branca Terra[63], nos anos de 1990 era crescente a demanda de empresas por cursos e outros serviços de extensão, em particular serviços de consultoria para a resolução de

---

[61] Segundo o Dr. Lauro Teixeira Cotrim: "*Quando nós temos uma Lei como a Lei de Inovação, a primeira grande porta que ela abriu foi a de que dentro da universidade perdurava uma dúvida muito séria sobre a possibilidade de estabelecimento de cooperação, parceria, com a iniciativa privada para gerar inovação tecnológica. Perguntava-se: Mas a gente pode isso? Uma pergunta natural, né? Pensando o princípio da Legalidade. A gente pode fazer isso? Não tem nenhuma Lei que permita a gente fazer isso. Aí fica naquela* [incerteza]*, né, faz, não faz, faz, não faz, e acaba não fazendo, né! As pesquisas que eram feitas aqui acabavam se perdendo, não se conseguia nem repassar isso para a iniciativa privada.*" APÊNDICE E. Entrevista do Dr. Lauro Teixeira Cotrim, julho de 2011, p. 279.

[62] A Professora Ana Lúcia Vitale Torkomian, em entrevista concedida a nós, integralmente reproduzida no APÊNDICE D deste trabalho, narra que nos primeiros anos que assumiu a Direção Executiva da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI), credenciada para atuar junto a Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), levava seu advogado para negociar os direitos de propriedade intelectual com empresas de tecnologias desenvolvidas pela UFSCAR. Não se sabia quais eram os direitos da Universidade, nem sequer se a universidade pública poderia contratar com particulares para o desenvolvimento tecnológico. Segundo a Professora as empresas que se interessavam em realizar projetos conjuntos não queriam compartilhar os resultados obtidos, queriam que todos os resultados fossem apropriados por ela. Ver em: APÊNDICE D. Entrevista de Ana Lúcia Torkomian, julho de 2011, p. 245.

[63] TERRA, Branca. *A transferência de Tecnologia em universidades empreendedoras: um caminho para a inovação tecnológica*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001, pp. 30-31.

problemas técnicos às universidades públicas brasileiras, mesmo que muitas delas não tivessem institucionalmente preparadas para receber o volume destas demandas.

Antes da Lei, ainda pendiam dúvidas sobre a amplitude das atividades de extensão universitária, tendo como pacífica a extensão como atividade de compensação, retorno dos investimentos públicos à sociedade, com iniciativas e projetos destinados a questões sociais, acesso à educação, saúde, moradia, desenvolvimento regional, dentre outras. Contudo, perdurando discussões sobre a extensão como retorno dos investimentos públicos ao desenvolvimento do parque industrial brasileiro, em particular pela atuação da universidade junto às empresas, seja na prestação de serviços ou até na atuação conjunta no desenvolvimento de projetos.

A Lei, ao autorizar a formação de parcerias, a prestação de serviços, a possibilidade do servidor público se licenciar para abrir uma empresa voltada à inovação, dentre outras medidas, consolidou a produção, e especialmente, a transferência de tecnologia como função da universidade, como formas de pesquisa (construção) e extensão (transferência).

No item seguinte, trataremos de forma mais próxima qual a disciplina jurídica criada pela Lei, como ela se organiza e quais são outros atores relevantes nesses arranjos, tendo como ilustração os exemplos da formação da indústria do pão de queijo, da criação do *Biphor* e da constituição da PAM Membranas.

i. Escopo da cooperação: Uma Lei voltada ao desenlace das Universidades Públicas Federais

Podemos observar na disciplina jurídica proposta pela Lei de inovação dois movimentos complementares[64], o de transferência de tecnologia já desenvolvida por

[64] Optamos por não aderir as classificações propostas por Francelino Grando, Denis Borges Barbosa, Carlos Ari Sundfeld e Rodrigo Pinto de Campos, pois nosso escopo de preocupações reside nos instrumentos por ela criados para viabilizar a cooperação entre universidade e empresa. Contudo, são classificações que merecem menção neste trabalho, em particular a estipulada por Francelino Grando, a mais próxima dos movimentos que apontamos acima. Segundo Grando, a Lei de Inovação Tecnológica cria três mecanismos: (i) de gestão das universidades públicas e institutos de pesquisa; (ii) de parceria com a iniciativa privada; e (iii) de dinamização da transferência de tecnologia ao setor industrial. Classificação que em nosso entender poderia ser condensada nos dois últimos mecanismos, pois a gestão das universidades públicas e institutos de pesquisa é meio de articulação tanto da transferência, quanto da parceria, não sendo por nós considerada mecanismo da cooperação entre universidade e empresa. Ver em: GRANDO, Francelino Lamy de Miranda. Inovação tecnológica marco regulatório. In: *Seminários temáticos para a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*. Publicado na Revista Parcerias estratégicas/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ed. especial: n. 20 (jun. 2005), p. 1030. Disponível em: < http://www.cgee.org.br/arquivos/p_20_5.pdf>. Último acesso: 02/06/2011. A segunda classificação que cabe menção neste trabalho é a adotada por Denis Borges Barbosa em seus

universidades federais, objeto de proteção do regime de propriedade intelectual e assim passível de ser comercializado com as empresas nacionais, e o desenvolvimento conjunto de novas tecnologias entre empresas e as universidades federais.

Complementares porque a Lei reconhece a existência de um estoque científico e tecnológico disponível nas universidades federais e ainda não aproveitado pelas empresas nacionais, seja em relação à infraestrutura física da universidade ou em relação ao potencial técnico de seus pesquisadores.

Em seu texto a Lei se divide em sete capítulos. Todavia, para os fins deste estudo estes capítulos podem ser reagrupados em três eixos, quais sejam: (*a*) estímulo a construção de ambientes especializados e cooperativos de inovação; (*b*) estímulo à participação das universidades no processo de inovação; e (*c*) estímulo a inovação nas empresas.

Ressalte-se o maior peso atribuído pela Lei aos dois primeiros, uma vez que não apenas compreendem a maioria dos dispositivos, dezoito dos vinte e nove artigos da Lei, como também por cuidarem dos principais conceitos e instrumentos da Lei, como as parcerias, intercâmbios, prestação de serviços e mobilidade de pesquisadores.

Não só isso, a Lei se volta aos dois primeiros eixos para definir qual movimento que pretende informar, designando para este seus protagonistas, no plano da tecnologia as

---

comentários à Lei. Na verdade é a classificação que está disposta na própria Lei, organizada segundo estímulos de: (i) construção de um ambiente propício à inovação; (ii) de interação entre universidade/centros de pesquisa e empresas nacionais; (iii) da ocorrência de atividades de inovação nas empresas; e (iv) produção do inventor independente. Esta classificação é interessante como primeiro contato com a Lei, contudo, se esgotando aí. Ver em: BARBOSA, Denis Borges. et al. *Direito da inovação: comentários à Lei Federal da Inovação, Incentivos Fiscais à Inovação, Legislação estadual e local, Poder de Compra do Estado (modificações à Lei de Licitações)***.** 2ª ed. rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 4. A terceira classificação a que gostaríamos de fazer menção neste trabalho é a proposta por Carlos Ari Sundfeld e Rodrigo Pinto de Campos. Segundo os autores a Lei de Inovação pode ser dividida em três eixos principais: (i) choque de gestão no setor de pesquisa pública; (ii) fomento estatal a empresas privadas que investem em Pesquisa e Desenvolvimento; e (iii) melhoria do marco legal aplicável às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento e seu financiamento. No primeiro eixo a Lei teria retirado as amarras dos servidores públicos quanto às regras de Direito Administrativo tradicional, com hipóteses de dispensa de licitação e a possibilidade de licenciamento de servidores públicos para a constituição de empresas de base tecnológicas. No segundo eixo a Lei teria tentado criar novos meios de fomento da inovação em empresa privadas, prevendo a participação minoritária do Estado em sociedades de propósito específico voltadas a inovação, bem como na concessão de incentivos tributários e subvenções econômicas à empresas nacionais. Por fim, no terceiro eixo, não fica claro o que os autores nomearam como melhoria no marco legal, tendo dado como referência a previsão legal que permite a instituição de fundos mútuos de investimento em atividades de inovação, aspecto que em nossa avaliação poderia ser inserido no segundo eixo. Como se pode ver também uma classificação que não dialoga diretamente com a nossa forma de abordagem, merecendo apenas a menção feita aqui. Ver em: SUNDFELD, Carlos Ari; CAMPOS, Rodrigo Pinto. Incentivo à inovação tecnológica nas contratações governamentais: um panorama realista quanto à segurança jurídica. *Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP*, Belo Horizonte, ano 5, n. 60, dez. 2006. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=38554>. Último acesso: 07/10/2010.

universidades e no plano dos incentivos financeiros a União e suas Agências de Fomento (principalmente CAPES, FINEP e CNPq).

Neste ponto é interessante notar que as normas que cuidam dos contratos e convênios para o compartilhamento da infraestrutura da universidade com empresas nacionais (art. 4º), dos contratos de transferência e licenciamento de tecnologia (art. 6º), da possibilidade de obtenção de outorga de direito de uso de tecnologia por parte das universidade (art. 7º), prestação de serviços entre universidade e empresa, das parcerias universidade e empresa (art. 9º) e dos núcleos de inovação, todas elas tem como destinatário as universidades, sob o conceito mais amplo de entidades de pesquisa (Instituições Cientificas e Tecnológicas), como podemos ver no início destes artigos 4º (□*As ICT poderão*□), 6º (□*É facultado à ICT*□), 7º (□*ICT poderá*□), 8º e 9º (□*ICT poderá*□), 11º (□*ICT poderá*□), 16º(□*É facultado à ICT*□).

Já no terceiro eixo, o de estímulo as empresas nacionais, o que se observa é a participação do governo na concessão de estímulos, de modo a atrair as empresas para estes arranjos, o que pode se observar nos arts. 19, 20 e 21, em particular, normas que se destinam à União (art. 19), às entidades da administração pública federal (art. 20) e às agências de fomento (art. 21). Organizando incentivos tais quais a subvenção econômica, o financiamento público, a participação societária, bem como a possibilidade de contratação de empresas ou consórcio de empresas para resolução de problemas técnicos que envolvam risco tecnológico.

Sendo assim, quando nos referimos à Lei de Inovação, na verdade, estamos tratando de um conjunto de autorizações destinadas às universidades federais, de modo a permitir seu ingresso em arranjos de iterativos com a iniciativa privada, que demandam maior flexibilidade especialmente quanto à contratação e gestão, ao lado de um conjunto de incentivos à disposição do governo para atrair as empresas a cooperar.

Vejamos então com mais cuidado a interação entre universidade e empresa, especialmente no que se refere aos instrumentos indutores e formadores da cooperação, para a partir destes refletirmos sobre os atores presentes neste arranjo, dando especial destaque para os casos tratados, de modo a definirmos o que chamamos de □desenlace□ ou maior flexibilização do regime de contratações das universidades federais, em particular nas figuras jurídicas da dispensa de licitação e da flexibilização do regime jurídico dos pesquisadores universitários.

ii. Instrumentos de cooperação: transferência de tecnologia, aliança estratégica, parceria, participação societária e prestação de serviço.

Comecemos pelo estudo dos instrumentos propostos pela Lei de Inovação, pois são reveladores das características dos atores da Lei de Inovação, a dizer universidades federais, empresas nacionais, agências de fomento, fundações de apoio e Núcleos de Inovação Tecnológica.

Nesse sentido, dividimos os instrumentos de cooperação entre os instrumentos criadores, nos quais a iniciativa de cooperação parte da universidade, em particular a formação de empresas de desenvolvimento tecnológico e inovação e instrumentos indutores da cooperação, nos quais há a participação tanto da universidade, quanto dos agentes privados, como os acordos de parceria, a transferência e o licenciamento de tecnologia. Em síntese são eles:

(a) compartilhamento remunerado via contrato ou convênio da infraestrutura física (laboratórios instrumentos e materiais) da universidade com as empresas nacionais (art. 4º);

(b) a participação minoritária da União ou de suas entidades, incluindo-se as universidades, em sociedade de propósito específico voltada ao desenvolvimento de novas tecnologias e inovação (art. 5º);

(c) contrato de transferência de tecnologia e licenciamento de tecnologia (art. 6º);

(d) prestação de serviço de serviços (consultoria, cursos, treinamentos, dentre outros ligados à ciência, tecnologia e inovação) da universidade para as empresas (art. 8º);

(e) acordos de parceria para pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico (art. 9º)

Vejamos cada um deles.

No primeiro instrumento, o compartilhamento via contrato ou convênio[65](art. 4º), a Lei de Inovação busca regular o acesso das empresas nacionais às instalações materiais das

[65] Para fins de consulta do texto integral da Lei: □*Art. 4º As ICT poderão, mediante remuneração e por prazo*

Instituições Científicas e Tecnológicas, para nós universidades federais. São três as condições para este compartilhamento: a estipulação de um prazo de duração, não podendo perdurar de forma indeterminada, a obrigatoriedade de uma contraprestação pecuniária pelo uso das instalações laboratoriais e dos materiais da universidade e o respeito aos critérios, prioridades e requisitos de compartilhamento estabelecidos e aprovados pelo órgão máximo das universidades federais, assegurada a igualdade de oportunidades às empresas e organizações interessadas.

A hipótese mais comum de compartilhamento está relacionada as atividades de incubação. Um nova empresa, como no caso da PAM Membranas, faz uso por um período limite de tempo, que varia de quatro a seis anos[66], das instalações e materiais da universidade, mediante remuneração, que também varia segundo a possibilidade de pagamento destas empresas, com a ressalva de que o exercício desta atividade não interfira diretamente nas atividades-fim da universidade.

Sob a lógica já apresentada há pouco de que a Lei organiza um conjunto de autorizações para que as universidades federais possam cooperar com a iniciativa privada nacional, a norma se destina às universidades (detentora das instalações e materiais), de um

---

determinado, nos termos de contrato ou convênio: I - compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com microempresas e empresas de pequeno porte em atividades voltadas à inovação tecnológica, para a consecução de atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística; II - permitir a utilização de seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações existentes em suas próprias dependências por empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa, desde que tal permissão não interfira diretamente na sua atividade-fim, nem com ela conflite.

Parágrafo único. A permissão e o compartilhamento de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo obedecerão às prioridades, critérios e requisitos aprovados e divulgados pelo órgão máximo da ICT, observadas as respectivas disponibilidades e assegurada a igualdade de oportunidades às empresas e organizações interessadas.

[66] A respeito de incubadoras tecnológicas, Gonzalo Enríquez e Jair Galdino Cabral Costa, afirmam: *As incubadoras de empresas têm por objetivo servir de suporte estrutural para pequenas e micro empresas de base tecnológica, que buscam a diversificação e a revitalização econômicas, agregando valor ao produto, através de uma interação com os centros de ensino e pesquisa, obtendo informações sobre tecnologias similares, gestão administrativa e financeira de empresa, marketing, avaliações de mercado, visando melhorar a eficácia produtiva da região para uma inserção mais competitiva no mercado.* [...] *Diminuem os riscos dos empreendimentos desenvolvidos por professores universitários, servidores públicos e alunos de universidade e centros de pesquisa, contribuindo para a revitalização regional na medida em que favorecem a criação de novas empresas e empregos.* Segundo os autores funciona como uma gravidez, em que a universidade representa a mãe e a empresa incubada representa o nascituro. Há um prazo para o nascimento ou não da empresa, assim como há um prazo para o prazo. A depender de cada universidade, este prazo pode variar de quatro a seis anos, podendo em alguns casos ser estendido por mais um ou dois anos. Caso a empresa não atinja a maturidade suficiente para a sua manutenção no mercado, a empresa falece, é extinta. Conferir em: ENRÍQUEZ, Gonzalo; COSTA, Jair Galdino Cabral. *Sistemas Locais De Inovação Tecnológica, Incubadoras De Empresas E Desenvolvimento Da Indústria No Pará.* Artigo disponível no Portal da Inovação do Governo do Estado do Pará, parte das publicações destinadas a iniciativas inovadoras. Disponível em: < http://www.ppi.pa.gov.br/Arquivos/artigos/SISTEMAS%20LOCAIS%20DE%20INOVAÇÃO%20TECNOLÓGICA,%20INCUBADORAS%20DE%20EMPRESAS%20E%20DESENVOLVIMENTO%20DA%20INDSTRIA%20DO%20PARA.pdf>. Último acesso: 12/08/2011.

lado, e às empresas nacionais e organizações de direito privado sem fins lucrativos (fundações, associações, organizações sociais, dentre outras), de outro, buscando aproximar ambos pelos benefícios deste relacionamento, o acesso pelas empresas à infraestrutura universitária e o incremento nas receitas da universidade em razão do uso de sua infraestrutura.

Na esteira desta cooperação, surge o primeiro questionamento sobre o compartilhamento, que em boa medida se estende por todos os contratos previstos na Lei de Inovação, qual seja, quando o procedimento licitatório é obrigatório?

Atualmente, esta questão foi superada com a Lei n.º 12.349/2010, que alterou a Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos (Lei n.º 8.666/1993), inserindo uma nova hipótese de dispensa de licitação (inciso XXXI ao art. 24), em que estão dispensadas de licitação "*as contratações visando cumprimento do disposto nos arts. 3º, 4º, 5º e 20 da Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes*".

Contudo, até 2010 não havia clareza sobre a obrigatoriedade ou não de licitação pública para a celebração deste tipo de contrato.

Em primeiro lugar porque segundo autores como Marçal Justen Filho[67] a Constituição Federal acolheu em seu art. 37, inciso XXI, a *presunção (absoluta) de que a prévia licitação produz a melhor contratação* para a administração pública, cabendo apenas hipótese expressas de dispensa ou inexigibilidade de licitação como formas excepcionais de não realização de tal procedimento.

Em razão disso, e da ausência de uma previsão expressa na Lei de Inovação ou na Lei de Licitações de uma hipótese própria de dispensa, tornou-se muito comum a utilização da hipótese de dispensa do art. 24, inciso XIII da Lei n.º 8.666/93, que estabelece que há dispensa de licitação "*na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional*".

Como se pode ver, esta hipótese de dispensa não era integralmente adaptada ao arranjo da Lei de Inovação, como vemos no caso do compartilhamento e como veremos nos demais instrumentos, uma vez que surgem dúvidas sobre a pertinência de se considerar empresas nacionais como as entidades mencionadas no inciso XIII exposto acima.

[67] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos.* 12ª edição. São Paulo: Dialética, 2008, p. 281.

Outra questão relevante e, em nosso entendimento, ainda em aberto é a existência ou não do dever intrínseco de sigilo quanto às informações obtidas fruto do compartilhamento de instalações e materiais da universidade.

O art. 4º não estabelece esta obrigatoriedade, embora seja possível estipulação em contrato, porém, por vezes, no contexto de elaboração do contrato, é possível que já existam algumas informações de caráter confidencial que não estivessem cobertas e, portanto, se encontrem desprotegidas.

Nesse sentido, seria possível sustentar a existência de uma obrigatoriedade de sigilo intrínseca a esta relação de compartilhamento, tanto para a universidade com a empresa contratante, como forma de proteção contra as outras empresas no mercado, como da universidade com a empresa, como forma de proteção das novas ideias e projetos nascente ainda não passíveis da proteção da propriedade intelectual?

Segundo Denis Borges Barbosa[68], são dois elementos que aqui devem ser levados em consideração, o nível de acesso à informação e a possibilidade de seu uso por terceiros, em particular por empresas concorrentes a contratante. Se a informação está em domínio geral, como vimos no caso *Biphor*, com a publicação do estudo sobre os polifosfatos de alumínio, ou se terceiros já tem condições de dominá-la, não caberia falar em obrigação de sigilo intrínseca à relação, sendo esta reservada para hipóteses em que a informação não estava disponível.

Passemos agora para o exame do segundo instrumento de compartilhamento, a formação de sociedade de propósito específico de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia e inovação com participação minoritária da União, prevista no art. 5º da Lei de Inovação.

A proposta normativa deste instrumento é a de viabilizar uma forma de parceria com fins específicos de inovação. Diferente do modelo das incubadoras, em que a universidade cria um ambiente para empresas se desenvolverem, com cursos de gestão, com o compartilhamento de suas instalações e materiais, aqui, tanto a União, quanto as universidades federais poderiam ingressar como sócias minoritárias do empreendimento.

Segundo Barbosa[69], o artigo se conecta diretamente com a previsão do art. 14 da Lei, o qual permite com que o pesquisador (servidor público), afasta-se por prazo limitado de três

---

[68] BARBOSA, Denis Borges. et al. *Direito da inovação: comentários à Lei Federal da Inovação, Incentivos Fiscais à Inovação, Legislação estadual e local, Poder de Compra do Estado (modificações à Lei de Licitações)*. 2ª ed. rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 60.

[69] Nas palavras do autor: *O presente dispositivo tem especial ligação com o Art. 14, que faculta ao pesquisador afastar-se por prazo limitado da Administração Pública para tentar, no setor privado, perseguir o sucesso de sua criatividade. Realística ou mitologicamente, o Art. 5º preveria um meio complementar de robustecer essa investida direta dos criadores em direção ao setor produtivo. Teria, igualmente, vinculação com o Art. 23, que*

anos, prorrogáveis por mais três anos para tentar no setor privado perseguir o sucesso de suas descobertas.

Mesmo que de forma não expressa, sem remissão aparente, Barbosa sustenta que o art. 5º seria um meio complementar de robustecer essa investida direta dos servidores públicos em direção ao setor produtivo, que ao lado do aporte de recursos privados e da subvenção econômica prevista no art. 19, poderiam viabilizar novas empresas nascentes.

Um instrumento de complexa implementação, em primeiro lugar pela necessidade de autorização legislativa para a participação da União ou de suas entidades nestas sociedades, conforme o art. 37, inciso XX da Constituição Federal. Em segundo lugar, pela previsão operacionalização do parágrafo único do art. 5º da Lei, que estabelece que "*A propriedade intelectual sobre os resultados obtidos pertencerá às instituições detentoras do capital social, na proporção da respectiva participação*".

Cabe questionar aqui como operacionalizar juridicamente uma sociedade empresária em que os direitos de propriedade intelectual advindos de empreendimentos por ela desenvolvidos serão de titularidade de seus sócios e não dela própria, sendo seus resultados distribuídos a eles, sob a forma de dividendos. Difícil imaginar a compatibilização deste dispositivo com questões envolvendo a liquidação desta sociedade ou outras questões envolvendo o direito societário.

Talvez por essas razões este dispositivo tenha permanecido sem regulamentação ou tentativas de aplicação.

O terceiro instrumento previsto pela Lei de Inovação (os contratos de transferência e licenciamento de tecnologia[70]), permite com que as universidades federais possam celebrar acordos de fornecimento ou licenciamento de seus direitos exclusivos advindos de suas próprias criações e constituídos antes da celebração do contrato com as empresas nacionais ou outras entidades sem fins lucrativos.

O objetivo deste dispositivo é acelerar o processo de geração de inovação na economia nacional, permitindo a transferência e a outorga de uso de tecnologias já desenvolvidas pelas universidades federais ao longo dos últimos anos por empresas com vistas à conversão destas

---

prevê o aporte em empreendimentos de inovação de dinheiro do setor privado, através de portfolio investment. A subvenção econômica, prevista no art. 19, também representa instituição importante para o modelo previsto neste art. 5º". Ver em: BARBOSA, Denis Borges. et al. *Direito da inovação: comentários à Lei Federal da Inovação, Incentivos Fiscais à Inovação, Legislação estadual e local, Poder de Compra do Estado (modificações à Lei de Licitações)***.** 2ª ed. rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 63.

[70] Nos dizeres do art. 6º da Lei n.º 10.973/2004: "*É facultado à ICT celebrar contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou de exploração de criação por ela desenvolvida.*"

em novos produtos, processos e serviços aptos a comercialização no mercado. Não por acaso, o parágrafo quarto do art. 6º da Lei prevê hipótese de perda da exclusividade sobre tecnologia desenvolvida em razão da não comercialização dos produtos resultantes dela.

Em relação ao questionamento comum sobre a obrigatoriedade ou não de realização de licitação para a celebração destes contratos, a Lei, neste artigo, oferece melhores condições ao intérprete, dispensando a obrigatoriedade de procedimento licitatório, porém diferenciando duas situações relevantes a serem expostas a seguir.

A primeira hipótese ocorre quando a contratação se dá com cláusula de exclusividade[71], isto é, quando a tecnologia ou a criação protegida pela universidade federal é fornecida para a exploração de empresa, impedindo às demais o acesso a sua exploração[72]. Para esta hipótese, a Lei prevê a necessidade de publicação de edital, sendo esta iniciativa uma forma de garantir certa igualdade de condições entre os potenciais interessados.

Neste edital deverão estar previstos o objeto do contrato (qual tecnologia será fornecida), exigência de comprovação de regularidade fiscal, os critérios técnicos para a qualificação e para a escolha do beneficiário, bem como a obrigatoriedade de comercialização dos resultados obtidos pela exploração, prazos e condições do contrato, mesmo que no final do período previsto só apareça o interessado inicial.

Todavia, não está claro na Lei de Inovação se o dever de publicação de edital seria suprido pela oferta de licença de patente prevista no art. 64 da Lei 9.279/1996 (Lei de Propriedade Industrial), a qual prevê a possibilidade do titular da patente, aqui representado

[71] Nos dizeres do § 1º do art. 6º da Lei n.º 10.973/2004: □*A contratação com cláusula de exclusividade, para os fins de que trata o caput deste artigo, deve ser precedida da publicação de edital.*□

[72] Richard Nelson crítica contratos de transferência e licenciamento de tecnologia com cláusulas de exclusividade, pois aponta que estes instrumentos tem um alto potencial de restringir o acesso e a circulação do conhecimento produzido pela academia, em particular para pesquisas futuras, pois ao patentear um conhecimento específico, a informação fica disponível a toda a sociedade, só que o seu emprego por outros cientistas fica comprometido. Além disso, o autor aponta como outros perigos importantes a liberdade acadêmica, o atraso nas publicações de professores em razão de acordos de sigilo e a restrição ao uso de laboratórios por parte de estudantes e pesquisadores para projetos de pesquisa básica. Ver em: NELSON, Richard R. The Market economy and the scientific commons. *Research Policy*. Vol. 33, n. 3, 2004, pp. 455-471. Disponível em:< http://dimetic.dime-eu.org/dimetic_files/NelsonRP2004.pdf>. Último acesso: 16/08/2011. Quanto as críticas de Nelson, não acreditamos que a exclusividade desempenhe o papel devastador apontado pelo autor. De um lado, ela traz o benefício de alinhar a agenda de pesquisa da universidade com necessidades importantes do setor produtivo nacional, beneficiando a formação de alunos, estando mais próxima de seus ambientes profissionais futuros, e de professores, na medida em que terão seu trabalho diversificado, compreendendo aspectos teóricos e práticos. Cabe ressaltar o desenvolvimento tecnológico não é uma atividade amplamente difundida nas universidades, dependerá do perfil dos professores e pesquisadores, da infraestrutura da universidade e do conjunto de pesquisas acumuladas na universidade ao longo dos anos. Além disso, a universidade que disponibilizava o conhecimento sem custos para a sociedade, poderá por meio da captação de recursos junto à empresas ampliar sua infraestrutura de pesquisa e o número de projetos que poderá suportar, trazendo também benefícios significativos à pesquisa e à seu desenvolvimento tecnológico. Por essa razão, reconhecemos a pertinência da crítica proposta por Nelson, contudo, não achamos que ela seja suficiente para afastar a existência de exclusividade nestes contratos, que podem captar mais recursos pela estipulação desta espécie de cláusula.

pelas universidades federais, ofertar ao público, sem nenhum interessado, tecnologias e criações desenvolvidas pela universidade.

De um lado, não há previsão expressa na Lei sobre esta possibilidade, e de outro, fica difícil para a universidade, antes de qualquer interessado se manifestar, avaliar todos os aspectos financeiros e mercadológicos de suas criações, sendo mais fácil quando um interessado surge e se publica um edital para potenciais interessados, podendo-se, em bases reais, avaliar-se preço e condições da exclusividade, bem como os prazos e demais cláusulas contratuais.

A segunda hipótese de fornecimento de tecnologia é aquela em que o contrato não exige exclusividade[73], ou seja, no qual fica permitida a contratação direta junto à universidade federal, pois a tecnologia desenvolvida fica à disposição de todos aqueles que quiserem licenciá-la para sua futura comercialização, não havendo neste contrato qualquer obrigatoriedade de realização de licitação pública, ou necessidade de demonstração de regularidade fiscal ou qualificação técnica.

No caso da criação da indústria do pão de queijo, por exemplo, seriam possíveis ambas as hipóteses (transferência de tecnologia com ou sem exclusividade), contudo, o que se pôde observar pela narrativa do caso foi a transferência sem exclusividade, que ao fim e ao cabo, foi benéfica para o desenvolvimento da indústria, com a criação de novas empresas e expansão deste mercado.

Vejamos agora o penúltimo instrumento de cooperação entre universidade e empresa, a contratação da universidade para prestação de serviços, ou como também é chamada a contratação sob demanda de mercado, disposta no art. 8º[74] da Lei de Inovação.

Não há uma definição na Lei de Inovação de quais são os serviços voltados à pesquisa científica e tecnológica que as universidades federais podem oferecer. Ao contrário, a escolha foi deixar que a demanda das empresas ditasse quais seriam os serviços mais valiosos e requisitados do mercado. Escolha que guardou em si os benefícios de um sistema aberto, tendo em vista a rapidez das mudanças tecnológicas, e os malefícios desta escolha, em especial sobre a abrangência que estes serviços poderiam adquirir.

---

[73] Nas palavras do § 2º da Lei n.º 10.973/2004: "*Quando não for concedida exclusividade ao receptor de tecnologia ou ao licenciado, os contratos previstos no caput deste artigo poderão ser firmados diretamente, para fins de exploração de criação que deles seja objeto, na forma do regulamento.*"

[74] Nos dizeres do art. 8º, *caput* da Lei n.º 10.973/2004: "*É facultado à ICT prestar a instituições públicas ou privadas serviços compatíveis com os objetivos desta Lei, nas atividades voltadas à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.*"

Nesse sentido, a universidade estaria autorizada para oferecer atividades como consultoria técnica, organização de cursos de extensão universitária, desenvolvimento e instalação de nova tecnologia por encomenda, treinamentos, dentre outras, em que a titularidade será do contratante, resguardados os direitos morais do autor (pessoa física) quando seu nome estiver diretamente relacionado à paternidade da criação.

Exemplos que nos remetem ao caso da criação da indústria do pão de queijo, em que houve contratação por encomenda para a resolução de um problema técnico referente ao congelamento da massa do pão de queijo. Será que neste caso seria viável a realização de um procedimento licitatório, uma vez que não existe nenhum bem já desenvolvido pela universidade, salvo é claro o seu conhecimento e o conjunto de pesquisas que dispõe?

Difícil responder. Tentaremos fazê-lo ao longo do trabalho, em especial na discussão que iremos propor no capítulo II, mas vale dizer aqui que diferentemente das compras e vendas feitas pela administração pública, em que a decisão parte da Administração Pública, neste caso uma entidade administrativa, a universidade, é demandada a produzir sob encomenda, em regra para uma empresa ou um grupo específico de empresa, em que o interesse não é de obter a melhor proposta, ou o melhor preço, mas sim assistir a uma empresa com dificuldades técnicas em sua estrutura produtiva. Uma questão ainda pendente, em nossa visão.

Quanto à forma de remuneração dos participantes do empreendimento, cumpre-nos ressaltar a previsão constante no parágrafo segundo[75] do art. 8º da Lei, a qual prevê que no escopo da prestação de serviços realizada pelas universidades federais, os servidores públicos envolvidos nas atividades desta prestação tem direito a receber retribuição pecuniária sob a forma de adicional variável, sendo esta paga pela universidade ou por fundação de apoio.

Aqui cabe uma ressalva importante sobre a prestação de serviços por parte das universidades federais, qual seja, os principais questionamentos relacionados à prestação de serviço por parte das universidades federais não nasce de sua abrangência, mas sim da menção às fundações de apoio feita no parágrafo segundo em conjunto com a ausência de uma hipótese específica de dispensa de licitação para projetos relacionados à pesquisa científica e tecnológica.

Da mesma forma como no compartilhamento de sua infraestrutura (art. 4º), a prestação de serviços por parte das universidades federais tem de ser aprovada pelo órgão máximo

[75] Nas palavras do dispositivo legal: "*O servidor, o militar ou o empregado público envolvido na prestação de serviço prevista no caput deste artigo poderá receber retribuição pecuniária, diretamente da ICT ou de instituição de apoio com que esta tenha firmado acordo, sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada.*"

destas instituições, em especial quanto à pertinência do serviço prestado e os seus objetivos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e institucional.

Desde a edição da Lei, muito se debateu sobre quais são os serviços que se enquadram no escopo da Lei, não tanto como serviços científicos ou tecnológicos, mas em especial como serviços que incorporariam o desenvolvimento institucional das universidades federais.

Conforme já exposto, a ausência de um dispositivo de dispensa de licitação próprio para as contratações sob o escopo da Lei de Inovação levou muitas universidade a se utilizarem da hipótese de dispensa prevista no inciso XIII, do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993, em que o critério dos serviços que podem ser prestados pela universidade não são atividades voltadas à pesquisa cientifica e tecnológica, mas, na verdade, atividades voltadas ao ensino, pesquisa e ao desenvolvimento institucional das universidades.

Atividades que claramente não estariam sob o escopo da pesquisa científica e tecnológica, como atividades de vigilância, conservação, limpeza, dentre outras, começaram a ser desenvolvidas sob hipóteses de dispensa de licitação por fundações de apoio, ocasionando sérias restrições do Tribunal de Contas da União quanto à prestação de serviços por parte das universidades.

Tanto no compartilhamento de infraestrutura, como na prestação de serviços esta ausência gerou controvérsias que pretendemos explorar com mais cuidado no capítulo 2, em que trataremos da atuação do Tribunal de Contas da União junto as universidades federais, cabendo aqui apenas uma breve introdução sobre o assunto.

Por fim, passamos ao último instrumento de cooperação proposto pela Lei de Inovação, os acordos de parceria.

Diferentemente da transferência e do licenciamento de tecnologia (art. 6º), em que já foram desenvolvidos produtos, serviços ou processos produtivos com recursos próprios da universidade, e do desenvolvimento de tecnologia por encomenda (art. 8º), em que irá se desenvolver tecnologia com recursos da empresa, nos acordos de parceria o risco do empreendimento, da criação ou aprimoramento de novos produtos, processos ou serviços, e os resultados obtidos são comuns a ambos os participantes.

A disciplina jurídica proposta pelo art. 9º[76] se caracteriza pelo encontro de vontades, de capital intelectual, de recursos, de instalações, visando um interesse comum, qual seja, o desenvolvimento tecnológico para o surgimento de inovações tecnológicas no setor produtivo.

[76] Nos dizeres do art. 9º, *caput*, da Lei n.º 10.973/2004: *É facultado à ICT celebrar acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, com instituições públicas e privadas.*

Na prestação de serviço, a empresa escolhe a universidade federal que apresente programas e agendas de pesquisa que se adequem a suas necessidades, numa relação que se assemelha à do cliente que escolhe um advogado ou um médico para tratar de um problema que vem enfrentando, pagando maiores quantias pelo serviço de acordo com o tamanho e complexidade do problema, bem como pela credibilidade e especialização do profissional. Por isso na encomenda de tecnologia todos os resultados ficam com o contratante, aquele que arca com todos os riscos da encomenda.

Nesta prestação de serviço, há variáveis subjetivas importantes para a formação do preço e para o desenvolvimento de projetos, não presentes no caso da transferência de tecnologia, em que simplesmente se escolhe um produto, como se ele estivesse em uma vitrine, com variações entre uma obra exclusiva, como quando se compra uma pintura única em um leilão, ou quando se compra a reprodução deste quadro, disponível a qualquer um, obviamente por valores muito menores do que o da obra original.

No caso dos acordos de parceria, a dinâmica toda é compartilhada, a junção de esforços é a marca da relação, que pode se dar na forma do art. 5º, com a formação de sociedades de propósito especifico, ou, na forma de acordos de parceria, em que não há uma nova pessoa jurídica, mas um acordo mútuo de assistência, cooperação e emprego de esforços e recursos.

Não há nenhum formato obrigatório para o acordo de parceria, que não um instrumento contratual da mesma forma que nos demais instrumentos, como a prestação de serviços e a transferência e o licenciamento de tecnologia. No entanto, em alguns casos se observa que os acordos de parceria assumem o formato de consórcio, especialmente quando o parceiro da universidade é uma empresa pública ou uma sociedade de economia mista, seguindo nestes casos os requisitos do art. 279 da Lei n.º 6.404/76[77].

Ademais, no contexto do art. 9º, surgem alguns questionamentos relevantes, já presentes nas discussões anteriores, mas que aqui merecem um cuidado, quais sejam, a apropriação sobre os resultados parciais e finais do empreendimento, avaliação dos recursos

---

[77] Segundo Barbosa: "*A escolha representa não obrigação, mas vantagens para os partícipes. Nada impede que sigam as regras de consórcio, sem levá-los ao registro na Junta Comercial; se não o fizer, perdem-se, no entanto, imunidade à falência, a não presunção de solidariedade, o estatuto fiscal próprio do consórcio e a apreensão favorável da instituição que resulta da jurisprudência trabalhista e previdenciária*". Ver em: BARBOSA, Denis Borges. et al. *Direito da inovação: comentários à Lei Federal da Inovação, Incentivos Fiscais à Inovação, Legislação estadual e local, Poder de Compra do Estado (modificações à Lei de Licitações).* 2ª ed. rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 91.

empregados pelos parceiros e a necessidade ou não de realização de licitação pública para a escolha do parceiro.

Segundo o disposto no parágrafo 2º do art. 9º da Lei de Inovação, é cláusula obrigatória dos acordos de parceria a previsão da titularidade da propriedade intelectual fruto da parceria, bem como a participação nos resultados da exploração das criações resultantes desta. Como se pode observar, não há uma repartição dada ou um titular específico, definidos pela Lei, há a necessidade natural de uma comunhão de esforços de repartições equivalentes ou proporcionais aos recursos financeiros e intelectuais empregados no trabalho. Além disso, mesmo que a titularidade possa ser estipulada para apenas um dos contratantes, o parágrafo segundo prevê que o licenciamento dos resultados será obrigatório para ambas as partes.

No tocante à forma de avaliação, no momento da edição da norma não havia critérios de avaliação para o capital intelectual empregado pelas partes, prejudicando a boa formação das parcerias. Em regra, os acordos variavam na forma e nas variáveis de natureza intelectual, podendo compreender remunerações distintas para profissionais com formação e experiência acadêmicas muito similares, bem como subavaliando este conjunto de recursos, que na maioria dos casos é o principal ativo das universidades federais[78].

Foi apenas em 2010, com o art. 9º, § 1º do Decreto n.º 7.423[79], que foi proposta uma forma de avaliação com base no patrimônio tangível e intangível das universidades, que no decreto são denominadas como instituições apoiadas. Além dessa, podemos reforçar a necessidade, ainda não presente na Lei, de criação de critérios de avaliação do capital humano da universidade, como a formação dos pesquisadores e experiência, articulando mecanismos conjuntos como os presentes nas avaliações de publicações desenvolvidas pela CAPES e pelo CNPq.

Por fim, coloca-se neste ponto a mesma questão sobre a obrigatoriedade de realização de licitação para a contratação sob encomenda para a celebração de acordos de parceria. Mesmo não havendo previsão expressa de dispensa de licitação na Lei n.º 8.666/93, faz sentido a realização de procedimento de licitação pública para casos em que a Administração

---

[78] BARBOSA, Denis Borges. et al. *Direito da inovação: comentários à Lei Federal da Inovação, Incentivos Fiscais à Inovação, Legislação estadual e local, Poder de Compra do Estado (modificações à Lei de Licitações).* 2ª ed. rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pp. 94-95.

[79] Nas palavras do art. 9º, §1º do Decreto 7.423/2010: □*Art. 9º Os instrumentos contratuais ou de colaboração celebrados nos termos do art. 8º devem conter: [...] § 1º O patrimônio, tangível ou intangível, da instituição apoiada utilizado nos projetos realizados nos termos do § 1º do art. 6º, incluindo laboratórios e salas de aula, recursos humanos, materiais de apoio e de escritório, nome e imagem da instituição, redes de tecnologia de informação, conhecimento e documentação acadêmicos gerados, deve ser considerado como recurso público na contabilização da contribuição de cada uma das partes na execução do contrato ou convênio.*□

Pública, na figura da universidade, é escolhida para participar de um empreendimento comum, com repartição de resultados?

Acreditamos que não faça sentido, e refletiremos sobre este tema no próximo capítulo, em que nosso escopo de análise se concentrará na Leitura do Tribunal de Contas sobre as regras de dispensa e obrigatoriedade de realização de licitação pública.

Por enquanto, cabe aqui nosso registro de que acreditamos na possibilidade de se assegurar a igualdade de condições na celebração de parcerias, estendendo a previsão de publicação de edital prevista no art. 4º, §1º, da Lei, em que o edital precede a contratação de transferência e licenciamento de tecnologia com cláusula de exclusividade. O problema é a falta de previsão legal estipulando esta como uma hipótese de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

iii. Novos velhos atores: "Universidade Empreendedora", "Empresa Nacional", "Organizações de Intermediação" e "Empresas de Inovação (spin-off)"

> "É importante para uma universidade de medicina estar cercada de uma infraestrutura adequada na forma de empresas que criadoras de aplicativos para pesquisa, de modo que a pesquisa possa beneficiar o público. O contrário é também importante: a universidade deve dar uma resposta para questões comerciais e fazer uso de capacidades comerciais.[80]"

Dos instrumentos para a organização da cooperação entre universidade e empresa passamos para um estudo dos atores presentes na Lei, em particular buscando encontrar quais são as características que os definem e quais as transformações pelas quais se submeteram.

Nossa escolha por começar pelo estudo dos instrumentos da Lei da Inovação e não pelo estudo dos conceitos presentes nesta, buscou apontar que os conceitos fazem parte de discussões teóricas importantes em sistemas jurídicos internacionais, não necessariamente incorporadas em sua integralidade por nosso desenho legal. Procuramos primeiro apresentar de que forma a Lei disciplina a cooperação aqui estudada para que este quadro revelasse a incorporação de um novo conjunto de características da universidade nos dias atuais, bem como as diferenças entre o nosso sistema e as respostas que o sistema jurídico

[80] Tradução livre do seguinte trecho: "*It is important for a medical university to be surrounded by an adequate infrastructure in the form of companies that create applications for research, so that such research may benefit the public. The reverse is also important: the university must respond to commercial issues and utilize commercial expertise.*" Ver em: ETZKOWITZ, Henry. *The Triple Helix: university-industry-government innovation in action***.** New York: Routledge, 2008, p. 27.

nacional forneceu para estruturar a cooperação entre universidade e empresa e outros sistemas jurídicos, em particular a França e os Estados Unidos.

Esta comparação nos aponta para novos velhos atores, como a universidade, agora com vistas a se tornar uma universidade empreendedora, as fundações de apoio e os núcleos de inovação, como organizações de intermediação, facilitadoras desse processo, empresas de inovação, criadas e desenvolvidas dentro da própria universidade e as empresas nacionais como beneficiárias, partícipes, parceiras da universidade a depender do arranjo cooperativo que se inserem.

Michael M. Crow[81], reitor da *Arizona State University*, em estudo dedicado sobre as transformações sofridas pelas universidades nos Estados Unidos e em países do oeste europeu, desenvolveu um tipologia interessante para a nossa reflexão sobre o conceito de universidades empreendedoras. O autor divide as universidades em seis tipos[82] hipotéticos, em que cada um delas agrega novas características ao modelo anterior, constituindo um novo formato de instituição: (*a*) academias gregas; (*b*) universidades europeias medievais; (*c*) universidades de pesquisa alemãs; (*d*) universidade norte americanas de pesquisa; (*e*) universidades Land-Grant; (*f*) universidades empreendedoras.

Nas academias gregas o foco principal se dá nas atividades de ensino, como forma de conservação e perpetuação do conhecimento da sociedade, em que se pode constatar a forte preocupação quanto à formulação e aplicação de uma metodologia de compreensão e encadeamento dos fenômenos naturais e sociais complexos.

Diferentemente das academias, as universidades europeias medievais se concentraram na descoberta, em estruturas destinadas a uma maior disseminação de conhecimento, mesmo que ainda tímida e restrita a estratos específicos da sociedade. São exemplos desse tipo as universidades de Bolonha, Paris, Cambridge, Oxford e Jagiellonian.

Se as academias gregas eram voltadas a atividades de ensino e as universidades medievais a um esboço de atividades de pesquisa, as universidades alemãs do final do século XVIII foram as que melhor sintetizaram a figura de uma universidade voltada à pesquisa

[81] CROW, Michael M. Building an Entrepreneurial University. In: KAUFFMAN Foundation. *The Future of the Research University Meeting the Global Challenges of the 21st century*. Kansas City: 2008, p. 20. Disponível em:< http://www.kauffman.org/Details.aspx?id=5758>. Último acesso em: 12/06/2011.

[82] A Divisão proposta por Michael M. Crow tem apenas o caráter didático e ilustrativo de apresentar as características das transformações que universidades pelo mundo vieram sofrendo ao longo de séculos. O autor reconhece que não há qualquer rigor histórico em sua tipologia, sendo inclusive a escolha dos nomes dos tipos associada a sua força expressiva e não a uma definição acabada e precisa sobre a história e o funcionamento das universidades dos países. Ver em: Idem, p. 18.

aplicada, em particular aplicada a um novo ambiente de industrialização e transformações na economia da Europa.

Recentemente, Crow aponta para dois tipos de transformações carreados por universidades norte americanas, as universidades de pesquisa e as universidades *Land-Grant*. No primeiro tipo, podemos mencionar as universidades John Hopkins, Stanford, Chicago e o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT)[83], em que há uma combinação entre ciclos de ensino de artes liberais, de conhecimentos específicos e formação em pesquisa na área escolhida, bem como programas de pós-graduação e pesquisa aplicada.

No segundo tipo, as universidades *Land-Grants*, cujo foco não está no ensino das artes liberais, está na preparação e no envolvimento do aluno na produção e na pesquisa aplicada à agricultura, cumprindo a função específica de fornecer as condições para o desenvolvimento do setor no país[84].

---

[83] O *Massachusetts Institute of Technology* é um exemplo particularmente interessante para o escopo deste trabalho. Segundo Etzkowitz o MIT integra vários formatos acadêmicos dentro de seus programas de ensino e pesquisa. Formatos que vão desde o que ele chama de ensino clássico (*classical teaching college*), ao estudo politécnico europeu de escolas de engenharia (*european polytechnic engeneering school*), até o modelo de ensino e pesquisa das universidades *Land-Grant*, que buscava associar a pesquisa às necessidades agrícolas regionais de Estados norte americanos. Ao mesmo tempo que se opunha ao modelo de pesquisa básica e pureza científica da *Sheffield School* de *Yale*, incorporava experiências de pesquisa básica e métodos de investigação de universidades alemães, em particular quanto a avanços no desenvolvimento de novos materiais. Destaque-se a forte incorporação de cientistas europeus nos quadros do MIT, como resultado de perseguições e de conflitos ocorridos durante os anos entre a primeira e segunda guerra mundial. Foram eles em conjunto com a nova mentalidade surgida no contexto do MIT responsáveis por pelo surgimento do modelo mais acabado de aproximação de uma universidade com o ambiente produtivo durante o século XX. Sobre o MIT ver: ETZKOWITZ, Henry. *MIT and the Rise of Entrepreneurial Science*. New York: Routledge, 2002, pp. 20-21.

[84] Harvey Brooks e Lucien P. Randazzese assinalam que diferente do modelo de ensino e pesquisa das universidades europeias, concentrado no ensino de artes liberais e na pesquisa básica, os Estados Unidos no final do século XIX e no início do século XX já demonstrava a sua vocação para a pesquisa aplicada e para a interação entre universidade e as necessidades de setores produtivos. Ao contrário do que muitos pensam, esta ligação não ocorreu no contexto das principais universidades norte americanas, como Harvard, Yale, Columbia, Stanford, ou qualquer outra que compõe a *Ivy League*, mas sim nas Universidades Públicas de Ensino e Pesquisa Agrícola, as chamadas *Land-Grant Universities*. Segundo os autores, em 1982, o *Morrill Act* estipulou que os recursos advindos da venda de terras públicas dos Estados norte americanos seriam destinados a formação de universidades públicas voltadas a formação e a pesquisa aplicada no campo. Pela sua própria proposta e por sua proximidade com o campo e com fazendeiros nos Estados Unidos, não faria sentido organizar programas de pesquisa básica ou ocupar grande parte do programa da universidade com disciplinas presente no programa das universidades *Ivy League*, nas *Land-Grant Universities* não se buscava a formação de líderes, mas sim de produtores agrícolas, capazes de produzir com maior eficiência. Nesse sentido, o *Morrill Act* criou um sistema descentralizado de ensino e pesquisa, em que os estudantes e os programas de pesquisa concentravam seu tempo e seus esforços no atendimento as necessidades da produção agrícola regional dos Estados norte americanos, sendo responsáveis anos mais tarde pela criação de estações experimentais de cultivo (1887) e cooperativas agrícolas (1914). A primeira *Land-Grant University* foi a Universidade Estadual de Connecticut, fundada com grande apoio da população do Estado, que via neste tipo de iniciativa uma forma de desenvolvimento regional. Foram estas experiências desenvolvidas no âmbito das Universidades Públicas norte americanas que durante este período que serviram de influência para mudança no currículo de universidades norte americanas da *Ivy League* anos mais tarde. Foram elas também influências importantes na formação de cursos de engenharia nos Estados Unidos, os quais passaram a organizar seus programas de pesquisa a partir de uma agenda de temas com maior aplicação prática. Para mais detalhes sobre a formação das *Land-Grants Universities*, ver: BROOKS, Harvey; Randazzese, Lucien P. University-Industry Relations: The Next Four Years and Beyond. In: BRANSCOMB,

Ambos os modelos de universidades apresentam a capacidade de desenvolver novas tecnologias, por vezes chegando muito próximo do produto final, com viabilidade de mercado, tendo como exemplo mais acabado disso o MIT.

Viale e Etzkowitz[85] afirmam que estas transformações não ocorreram por acaso. Sob uma perspectiva ampla, são reflexos de alterações no modo de produção das empresas e na evolução das formas de comunicação, os quais vêm inaugurando diferentes configurações para a atuação de Estados, Empresas e Universidades.

Mesmo vindo de diferentes tradições acadêmicas nacionais, a partir do último século as universidades vêm adquirindo um formato voltado a empreender, central para o processo de inovação tecnológica dos países. Sua atuação passou de fornecedora de insumos à inovação, com a produção de conhecimento abstrato, para agente produtivo, capaz de substituir as empresas em atividades de pesquisa e desenvolvimento, bem como assumir a condução da formação e cultivo de empresas nascentes voltadas ao desenvolvimento de novas tecnologias.

A Universidade como prestadora de serviços, como produtora de tecnologia, como formadora de empresas e profissionais especializados no desenvolvimento de tecnologia e inovação. Estas novas funções que instituições do tipo academias gregas e universidades medievais europeias não seriam demandadas a realizar, esboçadas nas universidades de pesquisa alemães e norte americanas na primeira metade do século XX, adquirindo nos últimos trinta anos, feições de universidade empreendedora[86].

Segundo Etzkowitz[87], o nascimento do conceito de universidade empreendedora reside na "capitalização do conhecimento" como coração da nova missão da universidade em sociedades do conhecimento e num contexto de redução do financiamento governamental para pesquisa.

Como ideia surge na leitura de alguns autores que verificaram a tradução da pesquisa em desenvolvimento tecnológico por meio de diversos instrumentos de transferência de

---

Lewis M.; KELLER, James H. *Investing in Innovation: Creating a Research and Innovation Policy That Works*. Boston: MIT Press, 1999, p. 364-365. Ver também: ETZKOWITZ, Henry. *MIT and the Rise of Entrepreneurial Science*. New York: Routledge, 2002, pp. 24-25.

[85] ETZKOWITZ, Henry; VIALE, Riccardo. *Polyvalent Knowledge and the Entrepreneurial University: A Third Academic Revolution?* Critical Sociology, 36, 4, 2010. Disponível em: < www.sociologiadip.unimib.it/dipartimento/ricerca/pdfDownload.php?>. Último acesso: 01/05/2011.

[86] ETZKOWITZ, Henry et. al. *The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm*. Research Policy 29, 2000, pp. 313 – 303, p. 314. Disponível em: < http://ideas.repec.org/a/eee/respol/v29y2000i2p313-330.html>. Últimos acesso: 12/05/2011.

[87] Nos dizeres de Etzkowitz: "*The "capitalization of knowledge" is the heart of a new mission for the university, linking universities to users of knowledge more tightly and establishing the university as an economic actor in its own right.*" Ver em: ETZKOWITZ, Henry. *The Triple Helix: university-industry-government innovation in action.* New York: Routledge, 2008, p. 27.

tecnologia, em que o papel do ensino e da pesquisa passa a ser reconfigurado, incorporando-se também na lógica produtiva[88].

Como reestruturação fática, se insere no contexto de redução do financiamento governamental para pesquisa nos Estados Unidos e na Europa Ocidental com início nos anos de 1980, perpassando os anos 90 até hoje[89]. Cada qual com suas características particulares, responderam à redução do volume de recursos provenientes do Estado criando novas organizações e mecanismos capazes de compensar estas perdas, num primeiro momento, e ampliar os investimentos em atividades de pesquisa no momento posterior.

Nos Estados Unidos, foram arranjos que se corporificaram nos chamados escritórios de transferência de tecnologia (*technology transfer office*) e na formação de empresas nascentes (*start-up* e *spin-off companies*) segundo um sistema de financiamento via mercado de capitais (*venture capital*)[90].

---

[88] A respeito da construção e do desenvolvimento dessa linha de pensamento cabe a menção aos autores David C. Mowery, Henry Etzkowitz, Branca Terra. Ver em: MOWERY, David C. et. al. *Ivory Tower and Industrial Innovation: University-Industry Technology Transfer Before and After the Bayh-Dole Act.* California: Stanford Business Books, 2004. Ver também: ETZKOWITZ, Henry. *The Triple Helix: university-industry-government innovation in action.* New York: Routledge, 2008. Ver ainda: TERRA, Branca. *A transferência de Tecnologia em universidades empreendedoras: um caminho para a inovação tecnológica.* Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

[89] Sobre as transformações sofridas pelas universidades no contexto europeu e norte americano e as motivações do surgimento do conceito de universidades empreendedoras, Etzkowitz afirma: *Clearly, some sense of these changes were heralded earlier in the twentieth century in the first real steps then taken towards building academic-industrial links, notably those originated at MIT by Vannevar Bush and his colleagues at MIT. Similarly, Research Corporation, founded by Frederick Cottrell a Professor of Chemistry at the University of California Berkeley, introduced the principle of utilizing income generated by patents to seed-fund new research. A potentially self-generating system of research was initiated that was subsequently expanded by government.* Ver em: ETZKOWITZ, Henry et. al. *The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm*. Research Policy 29, 2000, pp. 313 303, pp. 317 e 318. Disponível em: < http://ideas.repec.org/a/eee/respol/v29y2000i2p313-330.html>. Últimos acesso: 12/05/2011.

[90] Para Harvey Brooks e Lucien P. Randazzese a relação entre universidades e empresas podem ser classificadas em quatro períodos: (i) *o pragmatismo pesquisa universitária em indústrias emergentes*; (ii) o período dourado da ciência; (iii) pós-guerra fria competição global e escassez de recursos; (iv) atualidade. No primeiro período destaca-se a ligação pragmática entre as *Land-Grant Universities* e a produção agrícola estadual norte americanas. Segundo os autores houve significativos progressos na produção agrícola no início do século XX nos Estados Unidos em razão desta experiência. Outra marca do período foi o crescimento de cursos de engenharia durante o período da primeira Guerra Mundial, em que não apenas cursos foram abertos, como seus programas foram profundamente influenciados pelas Universidades *Land-Grants*, até sofrerem uma considerável retração no período da Depressão Norte Americana dos anos 30. Os autores denominam o período como pragmático, pois não havia nenhuma intenção de parceria ampla, sob os conceitos de universidade empreendedora ou capitalização de conhecimento neste período, havia apenas demandas regionais, e a possibilidade de apropriação por parte da estrutura agrícola e posteriormente de pequenas estruturas industriais de profissionais e soluções advindas destes contextos. No segundo período, o período da era dourada, que compreendeu o período entre guerras e duas décadas posteriores ao fim da segunda Guerra Mundial, foi o período de grande produção científica no país, com uma enorme quantidade de recursos disponibilizados para a pesquisa, em particular para a pesquisa com finalidade militar, dando destaque para a corrida armamentista entre Estados Unidos e União Soviética. Um exemplo disso foi a criação da *National Science Foundation* (NSF), fundação responsável pelo financiamento de pesquisa básicas no setor de engenharia, física e química, que em 1956 recebeu US$ 16 milhões e em 1966 recebeu US$ 480 milhões. No campo da saúde foi criado outra estrutura financiadora da pesquisa nas universidades, o *National Institute os Health* (NIH), que da mesma forma

Na Europa Ocidental, em particular na França[91], ao contrário dos Estados Unidos, a escolha foi de manter a estrutura centralizada de Institutos Nacionais de pesquisa, utilizando-se de mecanismos de aproximação com o setor privado, como o intercâmbio de pesquisadores e executivos, a prestação de serviços por parte da universidade e centros de pesquisa, a transferência de tecnologia, inclusive direitos de propriedade intelectual da universidade, todos eles coordenados pelos grandes institutos de pesquisa nacionais.

Como se observa, são modelos com escolhas diferentes sobre como a universidade pode se colocar como uma instituição empreendedora, contudo, ambos compartilham do conceito de uma universidade como um agente produtor de tecnologia, bem como de estruturas cujo objetivo é viabilizar a aproximação da universidade com empresas nacionais, que neste trabalho serão chamadas de organizações intermediadoras.

Nesse sentido, enquanto a agenda de pesquisa nos Estados Unidos se concentrou em estudos ligados à constituição de escritórios de transferência de tecnologia com vistas à viabilização de uma nova estrutura de comercialização da propriedade intelectual, na Europa, em particular, na França, ela esteve ligada aos centros públicos de pesquisa, à flexibilização do regime público de pesquisa, fomentando o intercâmbio de pesquisadores tempo integral em

---

que o NSF recebeu uma quantidade significativa de recursos para o financiamento universitário. Neste período de recursos abundantes, a relação entre universidade era direta, ela produzindo pesquisas e formando profissionais para as empresas e as empresas com extensos departamentos de pesquisa e desenvolvimento ficavam responsáveis pelo desenvolvimento tecnológico da pesquisa (básica e aplicada) universitária e pela inovação tecnológica. No terceiro período, o pós-guerra fria, diante da sensação de que os Estados Unidos haviam ganhado a corrida tecnológica em conjunto com políticas de cortes nos gastos públicos de governos chefiados pelo Partido Republicano (Reagan e Bush), boa parte dos recursos destinados ao financiamento da pesquisa foram reduzidos. Ao lado disso, no começo da década de 1980, as indústrias japonesas e alemãs passaram a figurar como importantes competidoras à indústrias norte americanas, capturando parte relevante dos mercados dominados por empresas norte americanas. Indústrias como a automobilística, de eletroeletrônicos, semicondutores e de componentes eletrônicos passaram gradativamente para o domínio destes países, abrindo uma nova agenda de competividades para a indústria norte americana. Duas alternativas criadas foram a criação de University-Industry Cooperative Research Centers (UIRCs - 1984), em que se incentivava a formação de parcerias entre universidade e empresa, segundo as novas regras criadas pelo *Bayh-Dole Act*, e de Science and Technology Centers (STC - 1987) em que se incentivava a formação de pesquisadores voltados para a interação entre universidade e empresa. Em relação ao quarto período a principal mudança apontada pelos autores é a entrada de novos competidores no cenário do terceiro período, seguindo a tendência de estagnação do financiamento público, articulando como principal estratégia tecnológica a cooperação entre universidade e empresa. Ver em: BROOKS, Harvey; Randazzese, Lucien P. University-Industry Relations: The Next Four Years and Beyond. In: BRANSCOMB, Lewis M.; KELLER, James H. *Investing in Innovation: Creating a Research and Innovation Policy That Works*. Boston: MIT Press, 1999, p. 366-367.

[91] Segundo Muller o principal coordenador da cooperação entre universidade e empresa na França foi tradicionalmente o *Centre National de la Recherche Scientifique* (CRNS), transformado a partir da Lei de Inovação Francesa (*Loi sur I'Innovation et la Recherche*) de Instituto inteiramente público, sem qualquer participação privada a não ser na aquisição de pesquisas e tecnologias, para um instituto com a participação empresas privadas na produção de tecnologia e na utilização da infraestrutura laboratorial e de serviços das universidades. Ver em: MULLER, Emmanuel; ZENKER, Andrea; Heraud, Jean-Alain. France: Innovation System and Innovation Policy. In: Fraunhofer ISI Discussion Papers. *Innovation Systems and Policy Analysis*. Karlsruhe, abril de 2009. Disponível em:< http://www.evoreg.eu/docs/files/arwo/200902_Emmanuel_Muller_Andrea_Zenker_Jean_Alain_Heraud_France_Innovation_System_and_Innovation_Policy.pdf>. Último acesso: 14/06/2011.

empresas, permitindo a prestação de serviços pelas universidades, facilitando a criação de cursos e treinamentos para as empresas do setor privado[92].

Experiências que buscaram articular novas capacidades e competências, bem como a resolução de um problema prático, qual seja, em períodos de baixo crescimento, ou períodos de crise econômica, os países tendem a investir menos em pesquisa e tecnologia, reduzindo o ritmo das inovações[93].

Nesse sentido, podemos remeter às imagens brasileiras apresentadas no início deste capítulo, da universidade como incubadora de novas empresas, caso da PAM Membranas, da universidade como contratada, caso da indústria do pão de queijo, em que se produziu uma nova tecnologia por encomenda, ou no caso da *Biphor*, em que se observa a realização de uma parceria entre universidade e empresa.

Um novo formato que exige novas competências, organizações e capacidades, que segundo Etzkowitz guardam semelhança por apresentarem quatro características marcantes:

(a) liderança acadêmica capaz formular e implementar visões estratégicas e de longo prazo;

(b) controle jurídico sobre sob os recursos acadêmicos, incluindo a propriedade material como os prédios e as instalações laboratoriais da universidade, bem como a propriedade intelectual emanada de suas pesquisas (básica e aplicada);

---

[92] A esse respeito podemos mencionar alguns trabalhos que buscaram compreender a formação e a organização da Lei Francesa de Inovação, *Lor sur I□Innovation et la Recherche*, de 1999. Nestes trabalhos se observa a passagem de um sistema de ciência e tecnologia fundamentalmente público, centrado em grandes centros nacionais de pesquisa, com pesquisadores em tempo integral, na maioria dos casos tais quais servidores públicos no Brasil. Os trabalhos apontam que este modelo chegou ao seu esgotamento no início dos anos 1990, em particular pelos custos do sistema para o Estado. Conferir: MULLER, Emmanuel; ZENKER, Andrea; Heraud, Jean-Alain. France: Innovation System and Innovation Policy. In: Fraunhofer ISI Discussion Papers. *Innovation Systems and Policy Analysis*. Karlsruhe, abril de 2009. Disponível em:< http://www.evoreg.eu/docs/files/arwo/200902_Emmanuel_Muller_Andrea_Zenker_Jean_Alain_Heraud_France_Innovation_System_and_Innovation_Policy.pdf>. Último acesso: 14/06/2011. Ver também: MALVA, Antonio Della; LISSONI, Francesco; LLERENA, Patrick. *Institutional Change and Academic Patenting: French Universities and the Innovation Act of 1999*. Working Paper. Disponível em: < http://elsa.berkeley.edu/~bhhall/others/DellaMalvaLissoniLlerena_Institutional_Change_Academic_Patenting_France.pdf>. Último acesso: 18/06/2011. No mesmo sentido: GALLOCHAT, Alain. *French Technology Transfer and IP Policies*. Working Paper, University of Panthéon, 2005. Disponível em: < http://www3.grips.ac.jp/~sumikura-mostip/smips/1C1%20GALLOCHAT%20PAPER%20E.pdf>. Último acesso: 14/06/2011.

[93] ETZKOWITZ, Henry et. al. *The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm*. Research Policy 29, 2000, pp. 313 □ 330, p. 318. Disponível em: < http://ideas.repec.org/a/eee/respol/v29y2000i2p313-330.html>. Últimos acesso: 12/05/2011.

(c) capacidade organizacional para transferência de tecnologia por meio de patentes, licenciamento e incubação de empresas; e

(d) *ethos* empreendedor em seus administradores, professores e alunos.

Características que acreditamos ser também almejadas pela disciplina jurídica da Lei da Inovação, em especial quando observamos quais instrumentos foram escolhidos para a transformação de universidades em instituições empreendedoras, já tratados neste trabalho, e quais organizações de intermediação selecionou para viabilizar esse processo, a dizer fundações de apoio e núcleos de inovação. Estes trataremos com mais cuidado no item seguinte.

iv. Universidade Francesa e Escritórios de Transferência de Tecnologia Norte Americanos: a questão da divisão de competências entre NIT e Fundações de Apoio

As organizações de intermediação, também chamadas de agentes de intermediação, são aquelas que desempenham a interlocução entre o pesquisador e o empresário, são quem cria as condições de comunicação entre entidades com interesses e preocupações distintas. São entidades que se especializam em interpretar as necessidades e demandas das empresas que podem se tornar oportunidades tecnológicas para as universidades.

Mayer e Blaas[94], em trabalho sobre viabilização da transferência da tecnologia em universidades, afirmam que são três funções as principais funções desempenhadas por organizações de intermediação, são elas:

(a) realizam a avaliação e a documentação da pesquisa e tecnologia desenvolvidas pela universidade, ficando responsáveis pela prospecção de oportunidades de transferência de tecnologia, bem como de sua gestão (registro e acompanhamento);

(b) coordenam atividades conjuntas realizadas entre universidades e empresas, seja em regime de parceria, seja na constituição de uma nova empresa com finalidade de

[94] MAYER, Sabine; BLAAS, Wolfgang. *Technology Transfer: An Opportunity for Small Open Economies*. Journal of Technology Transfer, v. 27, n.º 3, p. 275-289, jun. 2002, p. 277.

produção tecnológica, gerindo no primeiro caso parte dos recursos destinados ao projeto conjunto.

(c) atuam na elaboração de eventos envolvendo a promoção do conhecimento produzido na universidade, como forma de disseminação da informação e aproximação da universidade com a empresa.

Funções que, segundo Nunes[95], são desempenhadas por estas organizações a depender da estrutura universitária adotada pelo país e do enfoque escolhido pela Lei de cooperação entre universidade empresa presente no país. Segundo Barbosa, as duas principais influências à Lei brasileira são as Leis de Inovação norte americanas de 1980 (*Bayh-Dole Act* e o *Stevenson-Wyldler Act*). Vejamos brevemente seus pontos de conexão com a Lei brasileira e suas organizações intermediárias.

Na França, a questão fundamental envolvendo o desenvolvimento tecnológico do país não reside na aproximação entre universidade e empresa como pudemos observar no Brasil. Ela se encontra em duas outras tentativas de aproximação, a do pesquisador público com a empresa e a dos Grandes Centros de Pesquisa Nacionais com as universidades.

O sistema francês de ciência, tecnologia e inovação, organiza-se distribuindo as seguintes funções: às universidades[96] cabem atividades de ensino e pesquisa básica residual, aos Centros Nacionais de Pesquisa cabem as atividades de pesquisa básica e aplicada e aos

---

[95] NUNES, André Luis de Sá. *Mudanças Promovidas pela Lei de Inovação nas Funções e Práticas de Gestão dos Intermediadores da Cooperação Universidade-Empresa das Universidades Federais.* 2010. 241 f. Dissertação de Mestrado em Tecnologia, Qualidade e Competitividade, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2010, pp. 79-80.

[96] Sobre o papel reduzido das universidades francesas na transferência de tecnologia no país, Malva, Lissoni e Llerena afirmam: "*Differently from their US counterparts (but also from many Europeans ones, such as the British or the Dutch), French universities have always struggled to establish themselves as central actors in the public research system, let alone to gain the necessary autonomy for the purpose. This difficulty has deep historical roots (Neave, 1993). After all existing universities had been abolished under the Revolutionary regime at the end of the eighteenth century, a new university (one for the entire country) was establish by Napoleon in 1808. Under the name of Imperial University (or University of France), the latter had exclusively teaching tasks, for the education of medical doctors, teachers and lawyers, while the Grandes Ecoles, a peculiar French institution, were charged with the formation of the technical and administrative elites.It was only in 1896 that the Imperial University was disbanded and regional faculties gained the status of universities, but still no autonomy from the central government. Their research activities were conducted in small personal laboratories by a professor with a few assistants and most often needed funding from external partners (as had happened with Pasteur's laboratory In Lille in 1854). French universities had wait until 1970s to gain some rights to self-organized their teaching and research activities, but not yet any in terms of finance and real estate management, let alone the handling of IPR* [Intellectual Property Rights] *matters. The latter, therefore, were quite neglected or left in the hands of PROs* [Public Research Organizations]." Ver em: MALVA, Antonio Della; LISSONI, Francesco; LLERENA, Patrick. *Institutional Change and Academic Patenting: French Universities and the Innovation Act of 1999.* Working Paper, p. 5. Disponível em: < http://elsa.berkeley.edu/~bhhall/others/DellaMalvaLissoniLlerena_Institutional_Change_Academic_Patenting_France.pdf>. Último acesso: 18/06/2011.

departamentos de pesquisa e desenvolvimento das empresas francesas cabe a produção tecnológica própria ou a aquisição da tecnologia produzida pelos Grandes Centros Nacionais de Pesquisa.

Assim, faz sentido que a Lei de Inovação *Loi sur l'Innovation et la Recherche)* se concentre na aproximação entre o pesquisador público e a estrutura produtiva, haja visto que a universidade francesa não realiza um volume significativo de pesquisa e os Centros Nacionais já comercializem seus resultados com as empresas.

Cabe então mencionar as quatro principais medidas propostas pela Lei de Inovação francesa, boa parte delas em diálogo direto com dispositivos presentes na Lei brasileira, são elas: (*i*) mobilidade dos pesquisadores públicos tempo integral para atuarem em projetos junto a empresas privadas e na constituição de empresas nascentes voltadas à tecnologia, neste caso podendo-se se licenciar por até seis anos; (*ii*) fomento de atividades de cooperação de incubação de novas empresas, com regras mais flexíveis de contratação de pessoal e compras públicas; (*iii*) incentivos fiscais e autorização para constituição de fundos de investimentos destinados à pesquisa; e (iv) criação de novos tipos societários mais simplificados para empresas nascentes voltadas à produção tecnológica[97].

Nunes[98] afirma que na França a interação entre setor público e setor privado no desenvolvimento tecnológico ocorre preponderantemente no nível individual, na interação entre pesquisadores públicos e empresas privadas, particularmente por meio de atividades como consultorias e treinamentos. O autor ainda aponta que no que tange à transferência de tecnologia, a Lei de Inovação francesa não acrescentou nada, pois a prática antecedia a Lei sendo realizada pelos principais responsáveis pela pesquisa no país, os Centros Nacionais como o *Centre National de la Recherche Scientifique* – CNRS e os *Centres Nationaux de*

---

[97] Nas palavras de Muller, Zenker e Héraud: "*The innovation Act had four main areas: (i) the mobility of (public) researchers towards private enterprises, for instance through the authorization for public researchers to participate in an innovative firm start-up without losing their civil service status for 6 years, or the possibility for public researcher to engage in consulting activities or in private firms' board of directors; (ii) public-private research collaboration, for instance via incubators in universities and public research organizations, and simplified administrative procedures; (iii) fiscal measures for innovation firms, directed towards the Crédit d'Import Recherche as well as the Fonds Communs de Placement dans l'Innovation, and (iv) a legal framework for innovating firms: the extension of the joint stock company (Société par Actions Simplifiée) to all innovative firms*". Ver em: MULLER, Emmanuel; ZENKER, Andrea; Heraud, Jean-Alain. France: Innovation System and Innovation Policy. In: Fraunhofer ISI Discussion Papers. *Innovation Systems and Policy Analysis*. Karlsruhe, abril de 2009. Disponível em:< http://www.evoreg.eu/docs/files/arwo/200902_Emmanuel_Muller_Andrea_Zenker_Jean_Alain_Heraud_France_Innovation_System_and_Innovation_Policy.pdf>. Último acesso: 14/06/2011.

[98] NUNES, André Luis de Sá. *Mudanças Promovidas pela Lei de Inovação nas Funções e Práticas de Gestão dos Intermediadores da Cooperação Universidade-Empresa das Universidades Federais.* 2010. 241 f. Dissertação de Mestrado em Tecnologia, Qualidade e Competividade, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2010, pp. 79- 80.

Recherche Technologique – CNRT. Estes já dispunham de mecanismos e instrumentos para comercialização de suas pesquisas e tecnologias desenvolvidas[99], não sendo uma demanda relevante para o debate da criação da Lei francesa.

Nesse sentido, a Lei de Inovação brasileira apresenta um caráter institucional se comparada com a francesa, uma vez que a cooperação se dá fundamentalmente entre universidade e empresa, abrindo portas para que pesquisadores públicos possam abrir suas próprias empresas, contudo, sem prestar serviços que possam concorrer com os prestados pela universidade. Exemplo disso são as atividades de consultoria nos dois sistemas, enquanto no francês o pesquisador pode realizar o serviço, na Lei brasileira, é a universidade que pode prestá-lo.

Assim, o mais próximo de uma organização de intermediação na França são os Centros Nacionais de Pesquisa, pois atuam em atividades de transferência de tecnologia. Contudo, por serem detentores de uma vasta estrutura laboratorial financiada pelo governo e serem os responsáveis pela pesquisa básica e aplicada no país, são a um só tempo aqueles que produzem e comercializam pesquisa e tecnologia, não podendo ser encarados como organizações de intermediação próprias.

Diferente do que afirma Barbosa[100], não acreditamos que a Lei brasileira compartilhe do modelo de cooperação Estado e empresa que informa o conceito de universidade presente

---

[99] Sobre o papel dos Grandes Centros Nacionais de Pesquisa Franceses Malva, Lissoni e Llerena apontam: "*PROs* [Public Research Organizations], *in fact, have long been the dominant force of the public research system after WWII* [World War II], *but also one which more recent policies have tried to integrated with academic institutions, in particular universities. The Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) was originally established in 1939 with the express goal of supporting academic research and/or performing research through its own labs. Over the years, a similar role came to be played by INSERM (the National Institute of Health and Medical Research) in the medical sciences, and by other, smaller PROs. During the 1960s both demographic factors and a call form democratization of education led to massive university enrolment, which called for the isolation of a larger and better endowed laboratories from teaching. As a result, successive governments pushed the CNRS to establish a system of partnerships with universities and their staff, on the basis of a periodic evaluation by CNRS committees. This kind of mechanism, which has been extended over time, led, on the one hand to splitting the academic environment between teaching versus research departments, and, on the other hand, to integrating a substantial part of PRO personnel into university research groups. Larger and better connected departments now receive financial and material assistance from CNRS, which results in a vertical hierarchy of university labs: those staffed only by CNRS personnel and funded directly by CNRS; those staffed by both CNRS and university personnel; and finally those exclusively staffed by university personnel, with little or no access to CNRS funds.*" Ver em: Idem, p. 6.

[100] Denis Borges Barbosa teve intensa participação na elaboração do projeto de lei do qual derivou a Lei n.º 10.973/2004. Segundo o autor a lei estrangeira que mais inspirou a nossa foi a Lei francesa de inovação de 1999, a qual apontaria para um modelo de colaboração entre o Estado e o setor produtivo. Contudo, uma influência que pode gerar problemas relevantes, uma vez que o modelo francês presume uma estrutura de Estado extremamente profissional, orgânica, eficiente no seu controle, em boa medida fruto da Escola Nacional de Administração francesa, a qual o sistema administrativo brasileiro não compartilha. Discordamos da leitura do autor quanto ao modelo francês informar uma colaboração entre Estado e setor produtivo. Concordamos com André Luís de Sá Nunes quando aponta o caráter individualista do modelo francês, que aposta na aproximação entre o pesquisador público e o setor produtivo, a qual pode ocorrer pelo intercâmbio ou pela iniciativa do pesquisador em criar uma nova empresa. Para mais detalhes sobre este debate conferir: BARBOSA, Denis Borges. et al. *Direito da*

na Lei de inovação francesa, mesmo reconhecendo que a formação das universidades brasileiras e principalmente as atividades de ensino no Brasil se relacionam diretamente com o modelo, a metodologia e a organização da universidade francesa.

Uma diferença que se observa nas atividades de pesquisa e extensão nestes países, no modelo francês a pesquisa fica concentrada em centros públicos e nas empresas, enquanto no Brasil a pesquisa acontece principalmente nas universidades públicas. Nesse sentido, mesmo compartilhando similitudes com o ensino francês, no que tange às atividade de pesquisa e extensão acreditamos que o sistema brasileiro dialoga pouco com o modelo francês, mesmo que tenhamos incorporado parte dos instrumentos previstos na Lei francesa, especialmente quanto à mobilidade dos pesquisadores e à formação de empresas nascentes em programas de incubação da universidade junto à centros de pesquisa.

Na verdade, sustentamos que o conceito de universidade empreendedora guarda maior semelhança com a experiência das universidades norte americanas no final dos anos de 1970 e começo dos anos de 1980, com especial destaque para instituições como o MIT.

Todavia, a primeira experiência de aproximação entre universidades e setor privado ocorreu na formação das universidades públicas *Land-Grant* norte americanas. Estas universidades foram fundadas a partir da edição do *Morril Act* de 1862, com a missão de fornecer uma formação gratuita, específica e prática direcionada ao campo, capaz de capacitar profissionais e pesquisadores para as demandas de desenvolvimento do setor agrícola, em que o foco não estaria nas artes liberais, mas sim na pesquisa aplicada, como por exemplo no desenvolvimento de novas técnicas de cultivo[101].

Segundo Mowery et. Al.[102], a partir da experiência das universidades Land-Grant nos Estados Unidos, não foram poucas as iniciativas de aproximação entre universidade e empresa, capazes de justificar o sucesso do país na geração de inovações tecnológicas. Segundo os autores, universidades norte-americanas em comparação com as europeias

---

*inovação: comentários à Lei Federal da Inovação, Incentivos Fiscais à Inovação, Legislação estadual e local, Poder de Compra do Estado (modificações à Lei de Licitações)***.** 2ª ed. rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pp. 7-8. Ver também: NUNES, André Luis de Sá. *Mudanças Promovidas pela Lei de Inovação nas Funções e Práticas de Gestão dos Intermediadores da Cooperação Universidade-Empresa das Universidades Federais*. 2010. 241 f. Dissertação de Mestrado em Tecnologia, Qualidade e Competividade, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2010, pp. 45-46.

[101] Mowery et. al. sobre a importância e a distinção entre universidades Land-Grant e as universidades tradicionais norte-americanas afirma: *Their focus on training for farmers and workers, along with research oriented to regional economic development, differentiated American land-grant universities from European universities of the late nineteenth and early twentieth centuries. U.S. public universities, especially those established under the terms of the Morril Act, affected the direction of academic research enterprise during this period to a greater extent than the private Ivy League institutions.* Ver em: MOWERY, David C. et. al. *Ivory Tower and Industrial Innovation: University-Industry Technology Transfer Before and After the Bayh-Dole Act.* California: Stanford Business Books, 2004, p. 9.

[102] Idem, p.10.

apresentam uma orientação direcionada à prática, à pesquisa, que ao longo do tempo se mostrou mais adequada a interação com empresas e à transferência de tecnologia.

Outro exemplo interessante a respeito dessa orientação prática das universidades norte-americanas foi a criação da fundação *Research Corporation* pelo Professor Frederick Gardner Cottrell em 1912, com a finalidade de gerir os direitos de propriedade intelectual da Universidade da Califórnia *Berkeley*, pois havia um receio de que esta atividade, se não especializada, poderia não gerar os resultados esperados pela universidade ou comprometer o bom desempenho de outras atividades, por exemplo deslocando professores ou pesquisadores para a sua realização em detrimento de suas atividades precípuas de pesquisa. Interessante que a fundação que foi criada para realizar a gestão das criações e descobertas da Universidade da Califórnia, com o tempo, passou a prestar serviços a outras universidades.

O professor Cottrell, a partir de sua pesquisa sobre controle de poluição na cidade de São Francisco, desenvolveu um sistema de filtragem de resíduos sólidos presentes no ar (poeira e fuligem) com base em pulsos elétricos, recebendo suas primeiras seis patentes em 1907, com base no que chamou de *electrostatic precipitator*. O Professor acreditava que criações, descobertas, tecnologias protegidas por direitos de propriedade intelectual poderiam ser um melhor objeto de apropriação por partes das empresas do que se elas estivessem sem a proteção[103].

De um lado, o esforço na obtenção da patente de um produto produziria informações relevantes sobre as características e a importância da criação descoberta ou tecnologia desenvolvida, criando melhores condições de ser compreendida por empresas privadas. De outro lado, poderiam significar um retorno financeiro importante para o pesquisador e para a universidade. Nas palavras do Professor:

> (...) uma porção mínima de proteção é comumente sentida como necessária para qualquer preocupação produtiva antes de decisões de investimento em maquinário ou outros equipamentos, para não dizer nada sobre a propaganda necessária para colocar uma nova invenção no mercado. O número de patentes obtidas com mérito dado o ambiente absolutamente público criado por seus inventores não possibilita sua entrada preponderante no mercado, porque o que é um negócio de todos é negócio de ninguém[104].

[103] Segundo Mowery et. al.: *(...) Cottrell's research was motivated in part by his interest in problems of industrial technology and practice (Cameron, 1993). Beginning in 1905, Cottrell conducted research on industrial air pollution control, responding to a growing nuisance in his native San Francisco. Building on the work of the British scientist Sir Oliver Lodge, Cottrell invented the electrostatic precipitator, a device that removed dust and fumes from smoke-stacks by electrically charging them and collecting them on an oppositely charged plate.* Ibdem, p. 59.

[104] Tradução livre de: *a certain minimum amount of protection is usually felt necessary by any manufacturing concern before it will invest in machinery or other equipment, to say nothing of the advertising necessary to put a new invention on the market. Thus a number of meritious patents given to the public absolutely freely by their*

Reconhecia a necessidade de uma entidade especializada para a gestão da propriedade intelectual e com a ajuda da *Smithsonian Institution*, um dos maiores centros de pesquisa na área de paleontologia dos Estados Unidos, foi criada a fundação *Research Corporation*, com a missão de registrar e comercializar pesquisas e tecnologias produzidas por universidades norte-americanas, bem como servir como uma espécie de laboratório de patentes (*laboratory of patent economics*) em que se prospectaria novas áreas a serem exploradas, quais são conhecimentos passíveis de serem apropriados, quais não, dentre outras possibilidades de experimentação[105].

Suas atividades se concentraram: (*a*) na produção, comercialização e instalação do *electrostatic precipitation* e outros equipamentos que derivaram destes, gerando uma fonte de receita permanente para o custeio de suas atividades; (*b*) gestão da propriedade intelectual de invenções e tecnologias desenvolvidas por universidade ou instituições de pesquisa que foram cedidas para a fundação, podendo em alguns casos reverter os retornos da comercialização para universidades; e (*c*) concessão de bolsas de pesquisa para pesquisadores de universidade e instituições de pesquisa[106].

Segundo Mowery et.al., com o passar dos anos surgiu a ideia desta fundação especializada se tornar uma espécie de câmara de liquidação e custódia de direitos de propriedade intelectual das universidades (*clearing house of intellectual property rights*), a qual aglutinaria todas as pesquisas e tecnologias protegidas, permitindo a sua padronização e a sua oferta para as empresas privadas a um menor custo do que se feita por cada universidade, garantindo o retorno de parte das receitas obtidas para elas.[107]

Segundo os autores, durante muitos anos os pesquisadores e professores eram incentivados pelo corpo administrativo da faculdade a procurar a *Research Corporation*, não apenas para cuidar do registro e do acompanhamento de suas patentes, mas também para obter informações se a sua descoberta poderia ser objeto de proteção. Nas palavras dos autores:

---

investors have never come upon the market chiefly because "what is everybody's business is nobody's business." Ver em: Ibdem, p. 59.

[105] CAMERON, Frank. *Cottrell: Samaritan of Science*. Science, maio de 1952, pp. 40 - 43. Disponível em:< http://www.sciencemag.org/content/115/2995/579.2.full.pdf>. Último acesso: 11/07/2011.

[106] Idem, p. 42.

[107] Segundo Mowery et. al.: "*In addition, as the Research Corporation argued in a 1972 document, centralized management of patenting and licensing on behalf of universities by a specialist could be less costly for each institution than independent management of their faculty patents: "if there were an inter-university clearing house for handling patents, experts could be engaged, contacts with industry could be maintained, legal costs could be spread, and many other advantages gained for the whole group" (Research Corporation, 1972, p. 15).*" Ver em: MOWERY, David C. et. al. *Ivory Tower and Industrial Innovation: University-Industry Technology Transfer Before and After the Bayh-Dole Act.* California: Stanford Business Books, 2004, p. 64.

> *O corpo de funcionários das universidades não estava equipado para lidar com estes problemas - o número de patentes gerados em um ano por uma única instituição, o número era tão pequeno que não compensava contratar um especialista em propriedade intelectual*[108].

Nesse sentido, Cottrell já antecipava argumentos que fizeram parte do debate no final dos anos de 1970 sobre a principal Lei de Inovação nos Estados Unidos, o *Bayh-Dole Act*. Neste período, a fundação foi o principal agente de intermediação nos Estados Unidos junto a universidades, no qual se observa a geração de bons resultados quanto à transferência de tecnologia das universidades para as empresa, especialmente nas universidades públicas *Land-Grant* e por uma parcela de universidades privadas que começaram a criar programas próprios de gestão de propriedade intelectual e formulação de parcerias com a iniciativa privada para elaboração de projetos conjuntos e para o compartilhamento de estruturas laboratoriais patrocinadas pela iniciativa privada, dentre as quais cabe o destaque para o modelo do MIT[109].

Inicialmente, o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) celebrou um acordo com a *Research Corporation* (*Invention Administration Agreement* - IAA) para que a fundação se tornasse a gestora da propriedade intelectual advinda de conhecimentos e novas tecnologias produzidas pela instituição ou individualmente por seus professores e pesquisadores.

O acordo previa a instalação de um escritório dentro do MIT em Boston, no qual a fundação ficaria responsável por avaliar todas as descobertas que potencialmente poderiam ser objeto de patentes, bem como ingressar com os pedidos, acompanhá-los e monitorar qualquer violação feita uma vez que estas descobertas estivessem protegidas. A maioria das despesas destas atividades seriam suportadas pela fundação e os resultados obtidos seriam

[108] Tradução livre de: *University staffs were not equipped to handle such problems the number of patents arising in any one year at a single institution would be too small to justify having expert patent personnel*. Ver em: Idem, p. 63.

[109] Sobre os antecedentes do Bayh-Dole Act, Mowery e Sampat afirmam que: *Although some US universities were patenting faculty inventions as early as the 1920s, few institutions had developed formal patent policies prior to the late 1940s, and many of these policies embodied considerable ambivalence toward patenting. Public universities were more heavily represented in patenting than private universities during the 1925 -45 period, both within the top research universities and more generally. These characteristics of university patenting began to change after 1970, as private universities expanded their share of US university patenting, universities generally expanded their direct role in managing patent and licensing, and the share of biomedical patents within overall university patenting increased. Lobbying by US research universities active in patenting was one of several factors behind the passage of the Bayh-Dole Act in 1980*. Ver em: MOWERY; David C.; SAMPAT, Bhaven N. Universities in National Innovation Systems. In: FAGERBERG, Jan; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 228-229.

divididos na proporção de 60 % para o MIT e 40% para a fundação, os quais serviriam para financiar o seu funcionamento e projetos filantrópicos.[110]

Ao longo dos anos, foram sendo criados departamentos internos de gestão de patentes no MIT (*Patent Management Division* e *Patent Management Division's Invention Portfolio*) e em universidades como Stanford e Berkeley, bem como em universidades *Land-Grant* como a universidade do Texas, em que se intensificaram as atividades de avaliação e comercialização dos resultados obtidos pela pesquisa nestas universidades.

Contudo, se no início as atividades da fundação conseguiam ser financiadas com a comercialização do *electrostatic precipitation* do Professor Cottrell e com a tecnologia doada por algumas universidades, o crescimento de suas atividades no final dos anos de 1950 e começo dos anos 60, já apontava para seu esgotamento, que eclodiu com o rompimento em 1963 do acordo com o MIT, uma fonte de receita importante, bem como uma fonte de despesa significativa[111].

Interessante notar que as divisões de gestão de patentes montadas pela *Research Corporation* no MIT assumiram boa parte das atividades anteriormente desempenhadas pela fundação, sendo custeadas pelo instituto e por programas de financiamento público. Com o fim da maioria de seus acordos e o esgotamento de seu modelo, a *Research Corporation* passou a atuar na oferta de serviços de consultoria sobre montagem de departamentos de patentes e divulgação e oferta de novas tecnologias para empresas, tendo sua importância diminuída anos após ano no contexto da transferência de tecnologia.[112]

---

[110] Conforme se observa no seguinte trecho: "*All services were provided at the expense of the Research Corporation, although the Corporation assumed no financial responsibility for any additional development costs for MIT inventions. Any licensing income net expenses was to be divided between MIT and the Corporation on a 60-40 basis. The Research Corporation used its portion of the earnings to support its operating expenses and philanthropic activities.*" Ver em: MOWERY, David C. et. al. *Ivory Tower and Industrial Innovation: University-Industry Technology Transfer Before and After the Bayh-Dole Act*. California: Stanford Business Books, 2004, p. 64.

[111] Para uma melhor compreensão sobre o término da relação entre o MIT e a *Research Corporation*, ver a descrição de Terra em que há uma avaliação dos programas posteriores criados pela instituto mimetizando boa parte das iniciativa iniciada pela fundação. Na verdade, parece que na década de 60, houve uma tentativa de retomar a gestão da propriedade intelectual para o instituto, levando ao rompimento com a fundação. Terra, não chega a afirmar isso, concorda com Mowery et. al. que o modelo da fundação em que esta seria responsável por todos os custos, tendo como retorno todos os resultados, não teria vida longa tendo em vista a realidade distinta das instituições com as quais a fundação trabalhava. Ver em: TERRA, Branca. *A transferência de Tecnologia em universidades empreendedoras: um caminho para a inovação tecnológica*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001, pp. 78 -79.

[112] Vale a menção ao comentário feito por Mowery et. al. sobre quais atividades foram desempenhadas pela *Research Corporation* nos anos seguintes ao rompimento com o MIT: "*During the 1970s, the Research Corporation initiated an ambitious training program to teach university administrators and faculty to evaluated the patentability and licensing prospects for faculty inventions. The "outreach program" included a newsletter, Research and Invention, which began publication in 1971; an instructional pamphlet for university inventors and administrators entitled "Evaluating and Patenting Faculty Inventions"; and sponsorship of conferences and seminars on university-industry technology transfer. In addition, with funding from National Science*

A Lei de inovação norte americana, o *Bayh-Dole Act*, nasce deste contexto, em que cresce o interesse das universidades por obter receitas da exploração de direitos de propriedade intelectual fruto de suas pesquisas, bem como do esgotamento da atuação da *Research Corporation* como organização de intermediação destes direitos, em particular de patentes, com empresas privadas[113].

Surge dos problemas da atuação particularizada dos departamentos de gestão de patentes das universidades, convertidos em verdadeiros escritórios de transferência de tecnologia, em particular de um problema específico, qual seja, a possibilidade de apropriação pela universidade privada norte americana dos resultados de pesquisas financiadas por agências federais norte americanas. De um lado, defensores da tese de que tecnologias desenvolvidas com recursos públicos não deveriam pertencer à universidade, não podendo ser objeto de direitos de propriedade intelectual, seriam bens públicos. De outro, aqueles que viam na possibilidade de apropriação incentivos na elaboração de projetos e para o desenvolvimento de novas tecnologias[114].

O Bayh-Dole Act foi editado em dezembro de 1980, criando uma política federal uniforme de patentes para universidades e pequenas empresas, dando direito a elas de registrar patentes resultantes de pesquisas ou tecnologias financiadas com recursos de agências federais de fomento, resguardando o direito destas agências ou de qualquer outra

---

Foundation, the corporation began a "Patent Awareness Program" in 1973 that sought to "increase the ability of faculty members and administrators alike to recognize inventions developed at educational institutions." Os autores continuam: "*The Research Corporation remained active during the 1980s in the face of Bayh-Dole and the growth of independent university-based technology transfer operations, but its importance declined. The ability of the corporation to compete in this arena was further hindered by its status as a charitable foundation.*" Ver em: MOWERY, David C. et. al. *Ivory Tower and Industrial Innovation: University-Industry Technology Transfer Before and After the Bayh-Dole Act.* California: Stanford Business Books, 2004, pp. 75 - 81.

[113] Segundo Terra, sem a intermediação da Research Corporation, além de procurar oportunidade no setor privado, os escritórios de transferência de tecnologia se mobilizaram a articular projetos conjuntos com agências governamentais, dentre as quais duas se destacam a *National Science Foundation* (NSF) e o *National Institute of Health* (NIH). Segundo a autora a partir do final dos anos de 1960 e em conjunto com empresas privadas: "*as agências federais se tornaram os contratantes ativos da pesquisa universitária, a questão da propriedade dos direitos de invenção apareciam virtualmente em todos os contratos. Cada agência desenvolveu seu guia e política próprios e no final dos anos 70, existiam cerca de vinte e seis políticas diferentes e diversas regulamentações.*" Ver em: TERRA, Branca. *A transferência de Tecnologia em universidades empreendedoras: um caminho para a inovação tecnológica*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001, pp. 48 -49.

[114] Sobre o debate no congresso norte americano para a edição do Bayh-Dole Act, Mowery et. al. comenta: "*One side of the debate over patent policy was represented by Senator Harley Kilgore (D-W.Va), who argued that the federal government should retain title to patents resulting from federally funded research and place them in the public domain (Kevles, 1978). According to Kilgore, allowing private contractors to retain patents represented a "giveaway" of the fruits of the taxpayer-funded research to large corporations, reinforcing the concentration of technological and economic power. The opposing position was articulated by the director of the wartime Office of Science Research and Development, Vannevar Bush, who argued that allowing contractors to retain patent rights would preserve their incentives to participate in federal R&D projects and to develop commercially useful products based on government-funded research.*" Ver em: MOWERY, David C. et. al. *Ivory Tower and Industrial Innovation: University-Industry Technology Transfer Before and After the Bayh-Dole Act.* California: Stanford Business Books, 2004, p. 86.

entidade governamental de licença não exclusiva e não remunerada de uso destas tecnologias. A Lei ainda prevê mecanismos de remuneração para os pesquisadores universitários, bem como privilégios para aquisição destas tecnologias por pequenas empresas[115].

Na Lei brasileira temos um cenário curioso. Enquanto os artigos relacionados à transferência de tecnologia, parcerias, prestação de serviços e contratação junto a agências de fomento (arts. 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 16 e 19) se inserem no debate norte americano sobre propriedade intelectual, financiamento público e organizações de intermediação, a Lei francesa aparece como influência quando a lei cuida do pesquisador público brasileiro, seja na possibilidade de criação de uma nova empresa ou da possibilidade de remuneração adicional por suas descobertas (arts. 5º, 14 e 15)[116].

Não só isso, a Lei de Inovação prevê que duas entidades irão desempenhar o papel de organização intermediadora, os núcleos de inovação e as fundações de apoio.

De um lado, ao criar a figura do núcleo de inovação, a Lei parece remeter diretamente aos escritórios de transferência de tecnologia, em particular pelas funções atribuídas pela Lei como a de avaliação e classificação dos resultados da pesquisa da universidade, bem como nas suas atividades de consultoria sobre a divulgação de criações e o acompanhamento dos pedidos de registro de propriedade intelectual, conforme pode se constatar na redação do art. 16:

> *Art. 16. A ICT deverá dispor de núcleo de inovação tecnológica, próprio ou em associação com outras ICT, com a finalidade de gerir sua política de inovação.*
> *Parágrafo único. São competências mínimas do núcleo de inovação tecnológica:*
> *I - zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia;*
> *II - avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições desta Lei;*
> *III - avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção na forma do art. 22;*

---

[115] Para uma descrição mais detalhada sobre quais foram os dispositivos da Lei norte americana consultar: TERRA, Branca. *A transferência de Tecnologia em universidades empreendedoras: um caminho para a inovação tecnológica*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001, pp. 49 -57.

[116] A respeito da influência francesa na Lei de Inovação, o Professor Francelino Grando comenta: *Mas sim, deve ser mencionado que há uma responsabilidade histórica de uma liderança política importante que olha longe e busca inspiração ao meu ver correta que é de uma sociedade que tem mais similaridades com a nossa. Porque há desenvolvimentos históricos imbricados, então aproveitar-se de soluções alienígenas, nesse caso especialmente favorável. (...) Para isso então uma inspiração francesa é adequada porque a realidade histórica é assemelhada, o que precisavam era exatamente de uma palavra que depois ia aparecer que era a flexibilização nas relações de um aparelho de estado napoleônico com um mercado europeu, de uma Europa que se construía e de uma França perdia o seu maior inimigo, a Alemanha e passava a ter o seu maior competidor, a Alemanha.* APÊNDICE D. Entrevista com o Professor Francelino Grando, julho de 2011, p. 261. Contudo, em nosso entendimento a Lei brasileira também sofreu uma significativa influência da experiência dos escritórios de transferência de tecnologia norte americanos, não apenas sob a lógica da *Research Corporation* do início do século, mas, e sobretudo, do modelo criado pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT).

> *IV - opinar pela conveniência e promover a proteção das criações desenvolvidas na instituição;*
> *V - opinar quanto à conveniência de divulgação das criações desenvolvidas na instituição, passíveis de proteção intelectual;*
> *VI - acompanhar o processamento dos pedidos e a manutenção dos títulos de propriedade intelectual da instituição.*

De outro, ao dispor sobre as fundações de apoio parece dialogar com a experiência da *Research Corporation* norte americana, em especial por estar fora da universidade e não dentro como os núcleos e por sugerir que estas instituições sirvam de base para a atuação dos núcleos de inovação, o que pode ser observado nas funções específicas previstas na Lei, quais sejam:

(a) auxílio a atividades de pesquisa e extensão voltadas à inovação, colaborando na transferência de tecnologia, na gestão administrativa e financeira de projetos, podendo celebrar contratos com a Financiadora de Estudos e Projetos (Agências de Fomento à pesquisa) para receber recursos (art. 3º-A);

(b) aquisição de bens e serviços destinados a estes projetos e em benefício da universidade (art. 27, IV); e

(c) pagamento de bolsa de estímulo à inovação para pesquisadores públicos (art. 9º, §1º), ou na forma adicional variável o projeto em que ele estiver envolvido gerar resultados (art. 8º, §2º).

Contudo, se as funções e o escopo de atuação e de intermediação dos núcleos de inovação parecem definidos pela Lei de Inovação, não é possível dizer o mesmo para as fundações de apoio. A Lei de inovação, como visto, guarda alguns papéis para as fundações, sem, contudo, posicioná-la nos arranjos, deixando espaço para que ela concorra com a atuação dos núcleos ou os complemente.

André Luis de Sá Nunes aponta para este ambiente de incerteza, comentando:

> A Lei de Inovação Tecnológica, como explicado anteriormente, obrigou as universidades federais a criarem ou adaptarem Núcleos de Inovação Tecnológica para serem os responsáveis pela cooperação U-E [Universidade e Empresa]. Contudo, essa lei causou certas indignações quanto às mudanças que realmente causaria no ambiente acadêmico e empresarial. Pois, até então, as Fundações de Apoio eram as principais intermediadoras dessa interação, e, após a promulgação da lei, questionava-se quais seriam as mudanças que aconteceriam nesses órgãos, quais

> funções continuariam a desempenhar e quais seriam interrompidas. Assim como não sabia-se como as universidades se reestruturariam para implantar os novos NITs.[117]

Nesse sentido, algumas perguntas surgem da edição da Lei de Inovação em relação ao quadro institucional antecedente, a começar por qual parcela da cooperação entre universidade e empresa as fundações de apoio, como organizações de intermediação, irão intermediar? Por quais das atividades previstas por Mayer e Blaas esta entidade deve ficar responsável? Quais são as atividades que fogem de sua atribuição de organização de intermediação? O que dentre tudo isso é compatível com o regime de direito público e o que não é?

E, sobretudo, qual o melhor desenho que preserva os valores que orientam a atuação da administração pública e ao mesmo tempo sejam capazes de servir aos objetivos de uma universidade empreendedora?

São perguntas complexas que almejamos refletir no próximo capítulo em que discutiremos o surgimento das fundações de apoio no auxílio à pesquisa científica e tecnológica como um fenômeno que responde a problemas vividos pelas universidades brasileiras.

Exploraremos quais os problemas desta organização intermediadora diante das regras em que as universidades federais estão submetidas, em particular na fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre estas entidades, servindo-nos de guia para a reflexão sobre a compatibilidade destas entidades com o regime de direito público, bem como sobre sua importância e a sua manutenção no sistema jurídico brasileiro.

[117] O autor ainda segue apontando que: "*Além disso, analisando a nova legislação e estudando as experiências das universidades federais brasileiras, algumas dúvidas surgiam em relação à competência das instituições em mudar o órgão responsável pela cooperação U-E* [Universidade Empresa]*, ao entendimento que as Fundações de Apoio fariam da lei e quais adaptações realizariam em sua estrutura e a capacidade de clareza e funcionalidade da Lei de Inovação, que deixava certos pontos sem explicação e com excessiva burocracia, o que dificultava a interação U-E ao invés de facilitá-la.*" Ver em: NUNES, André Luis de Sá. *Mudanças Promovidas pela Lei de Inovação nas Funções e Práticas de Gestão dos Intermediadores da Cooperação Universidade-Empresa das Universidades Federais.* 2010. 241 f. Dissertação de Mestrado em Tecnologia, Qualidade e Competividade, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2010, p. 105.

CAPÍTULO II: FUNDAÇÕES DE APOIO COMO ORGANIZAÇÕES DE INTERMEDIAÇÃO – UMA DISCIPLINA JURÍDICA EM CONSTRUÇÃO

> "Volto a dizer que nós temos que verificar a questão dentro de um exame de geração de conhecimento e disseminação de conhecimento. O que é importante para as universidades enquanto instituição e que pode e deve ser feito pelas Fundações de Apoio? O que está inserido neste campo? Com a Lei 8.958 de 94, lei aberta e passível de diversas interpretações. As instituições preferiram e/ou lhe foi imposto por pressões políticas de reitores, a dirigentes, decanos, de interesses inclusive privados, a inserir vários objetos de atuação no seio do "desenvolvimento institucional". Pressões e necessidades das mais diversas ordens, todas identificadas ou pelo Ministério Público ou o TCU, abriram o campo do desenvolvimento institucional."[118]

No capítulo anterior, buscamos fornecer uma mudança de enfoque na leitura sobre fundações de apoio, encarando-a a partir da estrutura jurídica criada pela Lei de Inovação e segundo os conceitos jurídicos que subjazem a esta Lei, a dizer, universidade empreendedora, organizações de intermediação e empresas de inovação. Nossa intenção foi posicionarmos a fundação em um contexto em que acreditamos que ela possa desempenhar uma função relevante na solução do que apontamos como problema da geração de inovações no país, qual seja, a distância entre nossa crescente produção cientifica e nossa baixa geração de resultados tecnológicos e de inovação.

Neste capítulo, cuidaremos da análise da disciplina jurídica em construção das fundações de apoio. Em construção, porque desde 1994, com a edição da Lei n.º 8.958, muitas dúvidas pairaram sobre a interpretação das normas presentes nesta Lei. Dúvidas que foram fruto de lacunas deixadas na Lei, mas importantes para a execução dos contratos e convênios celebrados entre fundações de apoio e universidades federais, bem como de conceitos que ainda careceriam de interpretações, com especial destaque para os conceitos de recurso público e desenvolvimento institucional.

---

[118] Este trecho faz parte da palestra de Eduardo Sabo Paes, presidente a época da Associação Nacional dos Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social, proferido no XXVII Encontro Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica, realizado de 14 a 16 de outubro de 2009. Sua palestra fez parte do Painel II: "*Acórdão TCU 2.731/2008 e Regramento da Administração Fundacional*", em que representantes de universidades federais, auditores do Tribunal de Contas da União e representantes de fundações de apoio debateram sobre os impactos e as propostas de compatibilização entre a atuação das fundações de apoio e o regime de direito público. Ressalte-se a mudança no enfoque para a análise do papel das fundações de apoio proposta por Eduardo Sabo Paes, uma análise com foco na geração e disseminação do conhecimento, que em nosso ponto de vista dialoga diretamente com as características de uma universidade empreendedora. Para mais detalhes ver em: XXVII ENCONTRO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. 1ª edição. Márcio Ziviani e Paulo Afonso Bacarense Costa (organizadores). Juiz de Fora: CONFIES, 2009, p. 220.

Uma reflexão que passa pela organização jurídica proposta pela Lei n.º 8.958/1994, explorando sua organização e sua proposta de disciplina jurídica para as fundações, mas não se encerra nela ou nos demais diplomas normativos que trataram do tema, como os Decretos n.º 5.205/2004 e 7.4.23/2010. Buscamos, na leitura que o Tribunal de Contas sobre estes diplomas e sua relação com o regime jurídico de direito público, identificar os problemas jurídicos que tem sido debatidos na atuação destas entidades no contexto das universidades públicas federais.

Nesse sentido, se no capítulo anterior buscamos um referencial teórico para concebermos a atuação das fundações no auxílio a projetos de pesquisa tecnológica e extensão universitária, pontuando características, conceitos e o quadro normativo da cooperação entre universidade e empresa, neste capítulo almejamos oferecer uma visão sobre o quadro jurídico específico das fundações e os questionamentos jurídicos realizados sobre a atuação das fundações pela entidade responsável pelo controle e fiscalização do emprego de recursos públicos, o Tribunal de Contas da União.

Para isso, dividimos o capítulo em três partes: (a) a formação da disciplina jurídica das fundações de apoio à universidades federais; (b) Acórdão n.º 2.731/2008: Uma tentativa ampla de compatibilização com o regime de direito público; e (c) Lei n.º 12.349/2010 e Decreto n.º 7.423/2010: Uma nova alternativa de compatibilização.

Na primeira parte, nosso objetivo é descrever o quadro normativo montado pela Lei n.º 8.958/1994, identificando qual relação a Lei busca estabelecer, qual conceito de fundação apoio a Lei prescreve e como ela define questões que serão objeto de análise do Tribunal de Contas no Acórdão n.º 2.731/2008.

Sustentaremos que mesmo não existindo um consenso sobre as motivações de sua criação, sua criação responde a problemas vivenciados pelas universidades no final dos anos de 1980 e ao longo dos anos 1990, problemas que agrupamos em dois grupos: financiamento de suas atividades e reposição e expansão de seus recursos humanos.

Na segunda parte deste trabalho, optamos por nos debruçar na análise do Acórdão n.º 2.731/2008 por duas razões. Em primeiro lugar pela extensão e proximidade temporal da fiscalização empreendida em 2008 que deu ensejo ao acórdão, compreendendo quinze universidades federais e vinte fundações de apoio ligadas a estas. Em segundo, pela forma como se organizou a fiscalização, na qual os auditores federais ficaram responsáveis por responder quatorze perguntas elaboradas com base nos entendimentos e nos problemas jurídicos já enfrentados pelo Tribunal na fiscalização das fundações junto a universidades federais.

Para nós, estas duas razões justificam a escolha deste acórdão como mapa de questões sobre a compatibilização entre a atuação das fundações de apoio e o regime de direito público. Porém, adicione-se a estas razões a repercussão gerada pela decisão, que nas palavras de Francelino Grando caiu como "uma bomba"[119] nas atividades de pesquisa desenvolvidas por universidades federais, representando uma ameaça para sua continuidade.

Nossa atenção na segunda parte do trabalho recai sobre a reflexão a respeito da compatibilidade dos procedimentos de licitação (Lei n.º 8.666/1994) e recolhimento de valores à conta única do Tesouro Nacional com a função atribuída pelas legislações que cuidam das fundações em arranjos de pesquisa, tecnologia e inovação (Lei n.º 8.958/1994 e Lei n.º 10.973/2004).

Na terceira parte deste estudo, nossa intenção é examinar quais foram os desdobramentos normativos desencadeados pelo Acórdão n.º 2.731/2008, em particular a Medida Provisória n.º 495/2010, convertida na Lei n.º 12.349/2010, e no Decreto n.º 7.423/2010, todos eles estabelecendo diálogo direto com os conceitos e recomendações propostas pelo TCU, articulando uma nova disciplina jurídica para as fundações de apoio, reforçando alguns entendimentos do Tribunal, bem como se opondo a outros.

Todavia, antes de adentrarmos no debate propriamente dito deste capítulo, propomos um breve exercício de aplicação do regime de direito público aos casos apresentados no capítulo anterior, quais sejam, o surgimento da indústria do pão de queijo, a criação do *Biphor* e a entrada no mercado da PAM Membranas.

---

[119] Nas palavras do Professor Grando: "*O que você mencionou a pouco* [Acórdão n.º 2.731/2008] *é o dia de uma bomba. Isso você deve se referir como: "O massacre de..." The Black day...e realmente parou a pesquisa no país. Como ela já passou, mas realmente parou, tanto que você teve que botar a solução de alguma outra maneira, porque as reservas estratégicas, o 2 de agosto em muitos casos não chegou, na enorme maioria não chegou, resolveu-se no 30 de julho. Mas sim, não há nenhum exagero, não há nenhuma inverdade, não há nenhuma utilização da verdade, como argumento, eu diria que o dramatismo real não foi tratado pela maioria dos pesquisadores por causa da resiliência que a sociedade, mais visualmente, comunidade científico-acadêmico, resiliência que ela tem, o costume que ela tem de viver de maneira muito perigosa, por muito tempo. Então, o hiato de tranquilidade que houve por muito tempo desde o começo do Governo Lula, quando os orçamentos começaram a ter vocação de crescer e crescem muito, crescem com essa lógica que eu sempre me refiro da perenidade, da construção de um sistema, esse período, até cair a bomba do Tribunal de Contas, esse período aumentou a resiliência de quem tinha sofrido muito na vida, até muito recentemente, por isso então os vários tantos meses eles foram possíveis até uma solução.*" APÊNDICE D. Entrevista com o Professor Francelino Grando, julho de 2011, p. 248.

a. *Exercício: O Regime de direito público, o pão de queijo, o Biphor e a PAM Membranas*

Nos casos narrados no capítulo I, nos limitamos a explorar os fatos de experiências anteriores à Lei de Inovação que dialogassem com a disciplina jurídica que esta propôs em 2004. Porém, um esforço que não fizemos foi o de verificar se as normas do regime de direito público foram cumpridas, em particular as normas que preveem a realização de licitação pública, a obrigatoriedade de recolhimento de todas as receitas auferidas pelas universidades à conta única do Tesouro Nacional e a vedação aos servidores públicos de participação na gerência ou administração de empresa privada.

Nesse sentido, propomos aqui para o início da reflexão sobre as fundações de apoio o breve exercício hipotético de aplicarmos as regras das Leis 8.666/93 (Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos), da Lei 8.112/1990 (Lei do Regime Geral dos Servidores Públicos) e da Lei 4.320/64 (que dispõe sobre as regras gerais do direito financeiro)

Vejamos primeiro o caso da Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos.

Seja no formato de fundação pública ou autarquia, por força do parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 8.666/1993, estas entidades são obrigadas a realizar o procedimento previsto nesta Lei quando quiserem contratar alguém para realização de obra, serviço, para a aquisição de algum produto, ou alienação de algum de seus bens. A licitação pública é procedimento administrativo que legitima a contratação por parte da entidade pública, que prepara a Administração Pública para contratar com o particular.[120]

Segundo Hely Lopes Meirelles, o critério de incidência do procedimento licitatório não é como nos estatutos anteriores (Decreto Lei n.º 200/67, Lei n.º 5.456/68, Lei n.º 6.946/81 e Decreto-lei n.º 2.300/86), restrito à Administração Pública Centralizada e a Administração Autárquica. Segundo o autor a novidade proposta pela Lei n.º 8.666/93, foi estender sua

[120] A respeito da relação entre licitação pública e contrato administrativo, Hely Lopes Meirelles assinala: "*A Administração Pública, por suas entidades estatais, autárquicas e empresariais, realiza obras e serviços, faz compras e aliena bens. Para essas atividades precisa contratar, mas seus contratos dependem, em geral, de um procedimento seletivo prévio, que é a licitação.*" O autor ainda segue afirmando que: "*Toda licitação conduz a um contrato, todo contrato objetiva uma obra, um serviço, uma compra ou uma alienação de interesse público. A licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo; o contrato é o consequente lógico da licitação. Nesse sentido, a licitação é o procedimento administrativo preparatório do contrato; é a condição de sua formalização. Neste se seleciona a melhor proposta, a qual ambas as parte se vinculam para a consecução de seu objeto.*" Ver em: MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 14ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e Vera Monteiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, pp. 25-26.

aplicação a todos os órgãos da Administração direta, as autarquias, as fundações estatais, aos fundos especiais e demais entidades com vínculos com União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O que passa a importar é a presença de recursos públicos na gestão de entidades que detenham personalidade jurídica, sejam elas de direito público (regra) ou até de direito privado (exceções), e não mais a estrutura jurídica da entidade.[121]

A razão para a realização deste procedimento antes de qualquer contratação é simples: garantir a ampla oportunidade para que todos os interessados em contratar com a administração pública possam fazê-lo em igualdade de condições, de modo a ter como resultado a melhor proposta dentro das apresentadas pelos concorrentes, coibindo, em alguma medida, o desperdício de recursos públicos (art. 3º da lei n.º 8.666/93).

Busca-se a melhor proposta, que pode ser medida em termos de menor preço, melhor técnica, ou pela combinação de preço e técnica a depender da obra, serviço ou produto a ser adquirido pela Administração Pública.[122] Nesse sentido, quanto maior o número de concorrentes, é mais provável que serão menores os recursos dispendidos pela Administração Pública, ou que está terá um amplo conjunto de opções para escolher entre aqueles com boa técnica.

Como procedimento administrativo, caracteriza-se como uma sequência ordenada de atos direcionados aos seus participantes, os quais começam no edital de abertura do certame, com a definição do que será contratado, quais são os requisitos para a contratação e os critérios de escolha do vencedor, tendo fim com a adjudicação de seu objeto ao vencedor, que tendo sido habilitado como apto a concorrer no certame e tendo a proposta mais vantajosa para a Administração deverá ser contratado. Para os fins deste trabalho, vejamos o procedimento previsto para alienação de bens de entidades públicas.

---

[121] A respeito desta mudança promovida pela Lei n.º 8.666/93, o autor afirma: "*Diferentemente do Estatuto anterior, que limitava sua abrangência à Administração Federal centralizada e autárquica, a Lei n.º 8.666/93 determina sua aplicação a todos os órgãos da Administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A lei mencionou diversas figuras, para não abrir brechas que pudessem liberar qualquer dessas entidades pela ausência de eventual formalidade legal exigível. O que importa é a gestão de recursos públicos, e não a estrutura jurídica da entidade. Desde que tenha personalidade jurídica, fica sujeita a licitação.*" Idem, p. 44.

[122] Segundo Hely Lopes Meirelles, o princípio maior que orienta o processo licitatório é o princípio de igualdade entre os licitantes, no qual: "*(...) a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem observância dos quais é nulo o procedimento licitatório, e o contrato subsequente.*" Ibidem, p. 27.

Em sua seção VI, a Lei define em seu art. 17 quais são os procedimentos que tem de ser observados quando entidades públicas como as fundações e autarquias a pouco mencionadas decidem alienar seus bens. São eles: (i) a justificação por parte do ente público sobre o interesse público na alienação; (ii) prévia avaliação do bem; e (iii) obrigatoriedade da modalidade concorrência pública para bens imóveis e qualquer modalidade para bens móveis.

São seis as modalidades de licitação: (i) concorrência; (ii) tomada de preços; (iii) convite; (iv) concurso; (v) leilão; e (vi) pregão. Dentre estas modalidades e para os fins do caso que estudamos, podemos descartar a modalidade concurso, pregão e leilão, pois a primeira está relacionada a hipóteses em que a administração decide premiar um trabalho técnico ou artístico (§3º do art. 22 da Lei n.º 8.666/93)[123], hipótese oposta a que tratamos no caso de contratação da universidade por demanda de empresa, a segunda por estar adstrita a bens comuns[124], capazes de serem definidos por especificações usuais do mercado (art. 1º, *caput*, da Lei n.º 10.520/2002), fato não observado na contratação sob demanda, e a terceira, por ser destinada a bens inservíveis para administração pública ou bens apreendidos ou

[123] No tocante ao concurso, Marçal Justen Filho comenta que esta modalidade de licitação serve ao interesse da Administração selecionar trabalho técnico ou artístico, capaz de exteriorizar habilidades físicas ou conhecimento intelectual personalíssimas, estando na maioria das vezes atrelado a iniciativas de desenvolvimento cultural. Cria-se um concurso com o estabelecimento de seus objetivos e critérios de escolha dos trabalhos, oferecendo-se um prêmio para aqueles que se destacarem. Não se trata apenas de uma liberalidade da Administração, mas sim de um incentivo à geração de obras que poderiam não ser economicamente viáveis para o mercado, mas que por seu valor artístico e cultural seriam de grande importância para a sociedade. Nesse sentido, existem diferenças relevantes entre esta modalidade e as modalidades concorrência, tomada de preço e convite, em particular quanto a execução da prestação por parte do interessado no objeto oferecido. Nas últimas modalidades, os interessados formulam a proposta e o vencedor será contratado para executar uma determinada prestação. No concurso, o trabalho já apresentado de plano, estando pronto e acabado. Não há seleção de propostas para futura execução. Nesse sentido, não vemos como esta modalidade poderia ser inserida no contexto da cooperação entre universidade e empresa, não apenas por sua finalidade de incentivo artístico e cultural, como também por sua relação com os interessados, que apresentam trabalhos finalizados à Administração que ficará com eles, movimento inverso do notado na transferência de tecnologia. Ver em: JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 12ª edição. São Paulo: Dialética, 2008, p. 253.

[124] O pregão é a modalidade mais recente de licitação. Não está prevista na Lei n.º 8.666/93, tendo sido incorporada no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n.º 9.472/97, que dispõe sobre o regime jurídico geral de Telecomunicações, ganhando maior amplitude com a Lei n.º 10.502/2002, que previu a sua aplicação a todas as entidades da Administração Pública que quisessem contratar a aquisição de bens e serviços comuns. Segundo Vera Monteiro, diferentemente das modalidades previstas na Lei n.º 8.666/93, na modalidade pregão não há qualquer relação entre seu procedimento e o valor da futura contratação. O critério que permite a realização desta modalidade está relacionado com a característica do bem ou serviço a ser adquirido pela Administração Pública. No pregão, independente do valor da contratação, autoriza-se a contratação de bens ou serviços cujo padrão de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Um dos critérios sugeridos para a medição desta objetividade é a fungibilidade do objeto licitado, podendo este ser substituído por outros da mesma qualidade e na mesma quantidade. Outro critério também usado é o da aquisição contínua por parte da Administração Pública, aquisição rotineira, de bens e objetos do dia a dia das atividades da Administração Pública, padronizado. Nesse sentido, bens de alta complexidade técnica e também os bens que são produzidos por encomenda não se adequariam à modalidade pregão, como os bens e serviços tecnológicos em regra providos pelas universidades federais à empresas e outras instituições de pesquisa. Ver em: SCARPINELLA, Vera. *Licitação na Modalidade Pregão (Lei 10.520, de 17 de julho de 2002)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, pp. 75-76.

penhorados, características que não são condizentes com o conhecimento ou a tecnologia produzida pela universidades federais (§5º do art. 22 da Lei n.º 8.666/93)[125].

Entre concorrência, tomada de preços e o convite são dois os principais critérios de diferenciação, o valor da contratação (art. 23) e a chamada de participantes (art. 22).

A modalidade concorrência pode ser aplicada a qualquer aquisição ou alienação feita por entidades públicas inseridas no campo de incidência da Lei de Licitações. É a modalidade mais abrangente, na qual pode se observar a maior sequência de atos no procedimento licitatório, sendo obrigatória para operações que envolvam valores acima de um milhão e quinhentos mil reais (art. 23, I, c) e na compra ou alienação de imóveis, de bens ou serviços produzidos fora do país, de concessão de uso, de serviço ou de obra pública, independente do valor destes contratos (§3º do art. 23)[126].

A tomada de preço é a modalidade de licitação para contratos de valor estimado imediatamente inferior ao estabelecido para a concorrência, qual seja operações e valores que não ultrapassem um milhão e quinhentos mil reais, sendo mais restrita quanto a chamada de participantes, optando, para fins de economicidade, pela chamada dos cadastrados no Sistema Integrado de Cadastro de Fornecedores □SICAF na esfera federal (§2º do art. 22)[127].

---

[125] Segundo Marçal Justen Filho, o leilão é o procedimento tradicional dentro do Direito Comercial e Processual, em que interessados podem realizar apresentar várias propostas sobre um bem que não tem mais serventia para a Administração Pública. A regra do Leilão é que os interessados compareçam em data anteriormente combinada para o ato, formulando verbalmente suas propostas, não cabendo qualquer sigilo quanto ao conteúdo destas, pois o objetivo aqui é obter a maior proposta para a Administração Pública. Poderia ser um mecanismo interessante para a alienação de tecnologias das Universidades Federais, em particular para aquelas em estágios avançados e com ampla adaptação à estrutura produtiva de empresas de um setor industrial, contudo, a definição da Lei de Licitações é suficientemente clara, serve para a alienação de bens que não servem mais para a Administração Pública, o que não parece ser o caso das tecnologias produzidas pelas Universidades, que não apenas podem ser empregadas no contexto interno da universidade, como também pode ter serventia à órgãos públicos, como as tecnologia no campo da informática, como também para empresas públicas, como se verifica no campo da agroindústria com a EMBRAPA. Sobre o conceito de leilão ver: JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos.* 12ª edição. São Paulo: Dialética, 2008, p. 254.

[126] Segundo Hely Lopes Meirelles, a concorrência é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, nos quais valoriza-se a participação de uma grande quantidade de interessados. Esta modalidade segue a lógica de quanto maior o número de participantes, maior será o benefício auferido pela Administração Pública, pois maior será o número de ofertas, podendo a Administração escolher aquela que apresenta o menor preço. Como suas características principais, este é um procedimento universal, pois se oferece a qualquer interessado independente de registro cadastral, com ampla publicidade, tendo, por exemplo, o seu edital de ser publicado no Diário Oficial da União ou de Estados ou Municípios, que ainda exige a habilitação preliminar dos concorrentes, com apresentação de documentos solicitados no edital de abertura do certame licitatório, e o julgamento das propostas por Comissão, de no mínimo 3 membros (art. 51 da Lei n.º 8.666/93). Ver em: MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 14ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e Vera Monteiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, pp. 79-80.

[127] A respeito da modalidade tomada de preço, Hely Lopes Meirelles aponta que a Lei n.º 8.666/93 aproximou esta modalidade da modalidade concorrência, exigindo a publicação de aviso (art. 21) e permitindo a participação de todos aqueles que estejam em condições de obter cadastramento, sendo necessário apenas a apresentação da documentação exigida pelo edital até três dias da data de recebimento das propostas (art. 22, §2º). Da mesma forma que na concorrência, há publicidade dos atos e a análise das propostas feitas por uma Comissão de Julgamento. Contudo a habilitação prévia dos licitantes se dá por meio de registros cadastrais, os

No convite, a forma mais simplificada de chamada de participantes, em que são chamados três participantes para participar, os valores envolvidos são significativamente menores, não podendo ultrapassar cento e cinquenta mil reais (art. 23, I, a). Diferentemente, da concorrência e da tomada de preços, esta modalidade não exige que os convidados sejam registrados como na tomada de preço, não exige publicação das cartas-convite que serão encaminhadas para os três selecionados, tendo apenas de ser afixado um instrumento convocatório em local apropriado, em regra no quadro de avisos do ente público licitante.[128]

Ressalte-se que, tanto na tomada de preço quanto no convite, há a possibilidade, desde que manifestada tempestivamente e com a demonstração do preenchimento dos requisitos necessários, de outros concorrentes participarem do certame licitatório se não chamados pelos critérios iniciais destas duas modalidades, conforme previsto no §3º do art. 22 da Lei n.º 8.666/1993.

Assim, apliquemos a modalidade de concorrência, como a mais abrangente no procedimento licitatório, aos casos da formação da Indústria do pão de queijo e no caso da criação do *Biphor* pelo Laboratório do Professor Galembeck.

No primeiro caso, o da contratação da Universidade Federal de Minas Gerais para o desenvolvimento de uma solução para o problema do congelamento da massa do pão de queijo, trata-se de uma operação de alienação feita por ente da administração pública, no caso, uma autarquia federal.

Nesta operação, são possíveis duas leituras sobre o que será alienado. A primeira, que a universidade está alienando um serviço, o desenvolvimento de um novo processo que ao final poderá gerar um novo produto. A segunda leitura é a de que a universidade está alienando um bem que ainda não existe, mas que poderá existir caso os experimento e testes sejam bem sucedidos, o protótipo do pão de queijo fruto de adaptações biotecnológicas.

Tanto em uma leitura como em outra, a Lei de Licitações não oferece alternativas para a realização de certame licitatório, uma vez que nenhuma das modalidades apresentadas a pouco se aplica as leituras propostas acima. Não há previsão de certame para alienação de serviços na Lei, bem como o produto ainda inexistente ou o protótipo não se adequa

---

quais, em principio, podem imprimir maior agilidade ao processo de contratação da Administração. Ver em: Idem, p. 97.

[128] Segundo Hely Lopes Meirelles, o convite é elaborado para empresas determinadas, dispensando, em princípio a apresentação dos documentos exigidos nas outras modalidades. Caso sejam exigidos documentos, estes devem ser colocados em um envelope separado da proposta, sendo que da mesma forma que nas demais modalidades os envelopes de propostas só poderão ser abertos em público. Aqui diferente das outras duas modalidades, o julgamento pode ser realizado por um servidor público designado por uma autoridade competente, que a prática administrativa designa como o responsável pelo convite. Ver em: Ibidem, p. 98-99.

perfeitamente a definição de bens móveis do Código Civil brasileiro (arts. 82 e 83), cujo critério é o da mobilidade.

Na primeira hipótese, o art. 17 da Lei, das alienações realizadas por entes públicos, não há nenhuma previsão para a alienação de serviços por parte da administração pública, a Lei restringe a alienação a bens móveis e imóveis.

Na segunda hipótese, mesmo que a Lei estabeleça a alienação para bens móveis e imóveis, coloca como requisito prévio a avaliação destes bens, o que no caso de uma tecnologia é muito difícil (para não dizermos impossível) de ser realizado.

Porém, não obstante as dificuldades apontadas há pouco, surge um outro problema, que reside na própria lógica do procedimento licitatório previsto na Lei n.º 8.666/93, qual seja, o movimento que ela informa. A Lei n.º 8.666/93 está organizada para cuidar dos casos em que um ente da administração pública, dentre o rol previsto na Lei, decide contratar uma obra, serviço, adquirir ou alienar um bem público, dentre outras iniciativas, em que a tomada de decisão sobre contratar é do ente da administração. No caso da contratação sob demanda de mercado, a decisão de contratar é do ente privado, que procura um ente específico da administração, pois está interessado em seus conhecimentos, suas habilidades, seu corpo de profissionais. É o movimento oposto do que a Lei de Licitações procura informar.

Nesse sentido, faria sentido em contratações por demanda que a universidade elaborasse um edital, com todos os critérios envolvendo o desenvolvimento dessa nova tecnologia, para atrair outras empresas interessadas nisso? Não seria um desincentivo a empresa contratante na cooperação com a universidade, tendo em vista que informações suas ficaram disponíveis no mercado para seus concorrentes poderem fazer uso?

São perguntas que demandam respostas do Direito. Vejamos o caso *Biphor*.

No caso da criação do produto *Biphor*, fruto da parceria entre a Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Serrana Mineração, empresa parte da Multinacional Bunge, a reflexão sobre a aplicabilidade da disciplina jurídica presente na Lei n.º 8.666/93 tem um ingrediente diferente, o compartilhamento de esforços e a propriedade conjunta do bem produzido.

Entre os anos de 1994 e 2005, a Serrana Mineração assinou um acordo de cooperação com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, pois estava interessada em investir no desenvolvimento de um protótipo de pigmento com base em polifosfatos de alumínio, que durante este período foi desenvolvido. Aqui já caberiam as seguintes questões: a Universidade para celebrar este acordo de cooperação deveria organizar uma licitação? Em que modalidade? Como elaborar este edital? Não serviria de desincentivo para a Serrana Mineração desistir do projeto?

Deixemos de lado estas questões por um instante.

No ano de 2005, depois dos investimentos realizados pela empresa e pela universidade, em que se atingiu a um novo produto, o *Biphor*, o qual foi objeto de patente, ambos passaram a auferir a partir dali os resultados financeiros sobre o licenciamento deste produto. Nesse sentido cabe a pergunta: será que para cada venda do Biphor, produto de propriedade da universidade, esta deveria realizar uma licitação pública para alienar seu bem?

De forma um pouco mais clara, toda vez que uma empresa quisesse explorar esse novo produto, de titularidade compartilhada entre universidade e Bunge, portanto parcialmente pública e parcialmente privada, seria necessário a realização de licitação? Acreditamos que não, em particular por não acreditamos que a Lei de Licitações serve a estas formas específicas de interação entre o público e o privado tratadas na Lei de Inovação.

Passemos agora para a análise dos dois outros temas relacionados ao regime jurídico de direito público, o regime geral dos servidores públicos e a obrigatoriedade de recolhimento de receitas públicas à conta única do tesouro nacional. Em especial, tomaremos por base o caso da constituição da PAM Membrana bem como retomaremos alguns aspectos do caso *Biphor*.

Segundo o art. 117, inciso X, da Lei n.º 8.112/90, é vedado ao servidor público federal a participação em gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não, bem como o exercício do comércio, com exceção de sua participação como acionista, cotista ou comanditário.

Pela leitura simples do artigo, verifica-se que a mera existência da PAM Membranas antes da Lei de Inovação, como empresa criada por pesquisadores no contexto do Laboratório de Processos com Membranas do Programa de Engenharia Química da COPPE/UFRJ seria ilegal, uma vez que servires públicos eram seus sócios-administradores.

Ademais, teria a Universidade Federal do Rio de Janeiro que elaborar licitação pública para que estes pesquisadores que criaram a PAM Membranas pudessem explorar os conhecimentos gerados no Laboratório de Processos com Membranas, caso nestes conhecimentos figurasse tecnologia desenvolvida pelo laboratório com recursos da universidade?

Outro aspecto interessante se põe no art. 56 da Lei n.º 4.320/64, que versa sobre as normas gerais de direito financeiro, estabelece o princípio de unidade de tesouraria, em que é obrigatório o recolhimento de todas as receitas à conta única do Tesouro Nacional, vedando qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Pelo princípio da unicidade de caixa ou unicidade de Tesouro Nacional, há só um caixa ao qual os recursos orçamentários serão repassados para entes públicos no início do exercício financeiro (a partir de 1 de janeiro), bem como há só um caixa ao qual todos os recursos não realizados devem retornar ao término do exercício financeiro (encerrado ao término do dia 31 de dezembro).

Se aplicado ao caso *Biphor*, este princípio adquire os seguintes traços: os aportes financeiros, sejam eles público (vindos do orçamento ou não) ou privados, destinados à realização de reformas no laboratório, aquisição de insumos e equipamentos e realização de testes em outros laboratórios, pela Serrana Mineração que ingressarem na universidade durante o ano de 1994, seriam, ao final do exercício financeiro, transformados em recursos próprios da universidade, recursos que pelo princípio de unicidade de caixa, se não fossem gastos até final do ano de 1994, teriam de ser devolvidos ao Tesouro Nacional.

Como recursos devolvidos, perderiam a sua característica de recurso destinado a projeto de desenvolvimento tecnológico, passando a compor o conjunto de recursos a serem distribuídos no planejamento orçamentário do próximo ano, podendo ser destinados a quaisquer outras áreas que não ciência, tecnologia ou inovação. No ano seguinte, estes recursos poderiam até não retornar, a depender do planejamento orçamentário deliberado no congresso nacional.

Desse modo, para a manutenção do projeto tecnológico do caso *Biphor*, ou todos os gastos deveriam ser realizados pela empresa Serrana Mineração, para que não se corresse o risco de perda desses recursos no "oceano orçamentário" ou o envio de recursos para a universidade se daria pouco a pouco, sempre no início do exercício ou em sua metade, de modo a permitir com que estes recursos pudessem ser empregados no projeto. Um arranjo que em sua própria descrição já se percebe que seria complexo e de difícil operacionalização.

Todas as situações propostas neste breve exercício servem para apontar espaços potenciais de atuação para fundações de apoio no que tange ao estabelecimento de cooperações entre universidade e empresa, em que muitas vezes o obstáculo para a sua efetivação está na falta de compatibilidade entre as regras do regime de direito público e o arranjo almejado no desenvolvimento tecnológico.

A seguir trataremos da formação e das transformações da disciplina jurídica das fundações de apoio, identificando em quais atividades da universidade elas se encontraram presentes e em que medida seu papel de organização de intermediação vem ganhando força nos movimentos de reforma da legislação referente ao tema.

b. Lei n.º 8.958/1994: A formação da disciplina jurídica das fundações de apoio à universidades federais

Segundo autores como Jacques Schwartzman, Nelson Amaral, Ivan Almeida e Paulo Roberto Corbucci[129], a existência das fundações de apoio se insere em um debate amplo sobre o financiamento das instituições de ensino superior no Brasil. Segundo a linha de pesquisa destes autores, foram as características e as formas deste financiamento nos anos de 1990 que fizeram com que as fundações de apoio ganhassem tanta influência na vida universitária, adquirindo as feições que possuem nos dias atuais, seja em razão do volume de recursos que passaram a movimentar, seja pelos projetos que passaram a conduzir.

Jacques Schwartzman[130] descreve o surgimento das fundações de apoio em dois momentos distintos, o primeiro na década de 1970, como um fenômeno de pouca expressão, restrito a algumas universidades públicas que buscavam uma maior autonomia administrativa, especialmente no desenvolvimento de suas atividades de pesquisa, e o segundo na década de 1990, momento em que se intensificou a presença e a importância destas entidades, em particular na captação de recursos para universidades públicas, principalmente por meio de cursos de pós-graduação *lato* sensu.

Segundo estes autores, haveria uma relação direta entre problemas de repasses e emprego de recursos orçamentários e a ampliação da atuação de fundações de apoio no

[129] Estes autores tem buscado entender as transformações no ensino superior e a existência de entidades como as fundações de apoio no contexto das universidades públicas nacionais como um fenômeno ligado a mudanças na concepção do ensino superior no país e seus reflexos sobre a política orçamentária nacional. Todos eles procuram identificar as razões e as consequências do que chamaram de expansão do setor privado sobre o ensino superior e estratégias de sobrevivência das universidades. Para melhor compreensão do debate ver em: ALMEIDA, Ivan C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, n.º 200-202, pp. 137-198, jan.-dez/2011. AMARAL, Nelson C. *Financiamento da educação superior*: estado x mercado. São Paulo: Cortez, Unimep, 2003. CORBUCCI, Paulo R. Financiamento e Democratização do Acesso à Educação Superior no Brasil: Da Deserção do Estado ao Projeto de Reforma. In: *Revista de Educação Social*, Campinas, vol. 25, n.º 88, pp. 677-701, out. 2004. SCHWARTZMAN, Jacques. O Financiamento da Instituições de Ensino Superior no Brasil. In: Seminário sobre os Desafios do Ensino Superior, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, pp. 1-44. Disponível em:<http://www.iea.usp.br/observatorios/educacao>. Último acesso: 10/04/2011.

[130] Nas palavras do autor: "*As fundações de apoio às universidades federais começaram a ser criadas, pela próprias IFES; ainda na década de 70, visando a obtenção de maior autonomia administrativa, especialmente no gerenciamento de atividades de pesquisa. Por serem de direito privado, podiam atuar com mais liberdade na área de compras, inclusive importações, contratação de pessoal celetista e prestação de contas, conferindo maior agilidade e melhor qualidade de serviços. Em anos mais recentes, especialmente na década de 90, passaram também, a ser importantes veículos de captação de recursos que tinham como principal objetivo a complementação de salários de servidores e de recursos extras para unidades e departamento.*" Ver em: SCHWARTZMAN, Jacques. O Financiamento da Instituições de Ensino Superior no Brasil. In: Seminário sobre os Desafios do Ensino Superior, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, pp. 1-44, p. 16. Disponível em:<http://www.iea.usp.br/observatorios/educacao>. Último acesso: 10/04/2011.

contexto de universidades públicas federais, sendo as fundações um dos mecanismos de manutenção da capacidade de investimento destas universidades.

No Brasil, segundo Corbucci[131], até o início dos anos 1990, a alocação de recursos do Ministério da Educação para as Instituições de Ensino Superior se baseou em critérios históricos, em que o orçamento de um ano tendia a repetir o orçamento do ano anterior, conferindo certa previsibilidade quanto ao encaminhamento de recursos, sendo estes destinados em sua imensa maioria (cerca de 85%) para despesas com pessoal.

Segundo Almeida[132], cada instituição de ensino superior recebia do governo federal um "teto" para dispêndios, o qual era dividido pelas instituições nas mais variadas rubricas. Dentre elas cabe mencionarmos uma em especial, os recursos de outros custeios e capital (OCC), rubrica na qual eram dispostos os recursos financeiros dispendidos dentre outras atividades em projetos de pesquisa e extensão, no contexto universitário. Segundo o autor, mesmo a universidade tendo um teto para dispêndios, os recursos não eram igualmente repassados, enquanto o repasse de recursos para cobrir a folha salarial ocorria com certa regularidade, os demais recursos ficavam ao sabor da disponibilidade orçamentária e financeira do governo federal, muitas vezes sofrendo perdas significativas em razão dos efeitos da alta inflação do período.

A primeira alternativa criada para contornar a falta de recursos para financiar as demais atividades da universidade foi a transformação de recursos destinados a custeio de pessoal em recursos de OCC, os quais poderiam ser colocados no mercado para que não perdessem valor com a inflação, sendo seus rendimentos convertidos em receitas próprias para as universidades, elevando a sua capacidade de investimento.

---

[131] Paulo Roberto Corbucci faz uma leitura sobre o financiamento do ensino superior no Brasil a partir do que chamou de falso dilema entre educação superior e educação básica. Segundo o autor o financiamento do ensino superior, tradicionalmente vinculado a repasse de recursos públicos orçamentários, que mesmo em momentos de crise fiscal e inflação conseguiu se manter durante os anos de 1980, na década de 1990 passa a ser esvaziado, sofrendo reduções ao longo dos anos, em função do que chamou de "*iniciativas que visaram a desqualificar a deslegitimar a educação superior de caráter público, no Brasil, com argumentos de ineficiência e elitização.*" Ver em: CORBUCCI, Paulo R. Financiamento e Democratização do Acesso à Educação Superior no Brasil: Da Deserção do Estado ao Projeto de Reforma. In: *Revista de Educação Social*, Campinas, vol. 25, n.º 88, pp. 677-701, out. 2004, p. 679.

[132] Segundo o autor: "*Como resultado, ao longo de muitos anos, os recursos de OCC, repassados pelo Tesouro, se mantiveram constantes em termos reais ou mesmo declinantes, apesar do crescimento do número de IFES, do número de alunos e da expansão da área física, que ocorreram nas décadas de 70 e 80.*" Ver em: ALMEIDA, Ivan C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, n.º 200-202, pp. 141, jan.-dez/2011.

Segundo Schwartzman[133], esta prática tinha início com a elevação da requisição mensal para pagamento de pessoal, que se dava dentro dos limites aceitos pelo Ministério da Educação e do Desporto em razão de promoções, abono de férias, mudanças de regime de trabalho, dentre outros. Os recursos não empregados eram convertidos pelas instituições de ensino superior em receita própria, passíveis de serem aplicados no mercado financeiro, obtendo durante alguns meses elevados rendimentos nominais. Quando empregados estes rendimentos eram convertidos na universidade designados como outros custeios e capital (OCC)[134], cujo emprego tinha sido feito em atividades e projetos de ensino, pesquisa e extensão dentro da universidade.

Nesse sentido, vale mencionar a passagem em que Schwartzman ressalta esse procedimento como uma distorção no financiamento do ensino superior brasileiro na esfera federal:

> "Quanto aos recursos "próprios", destinados a OCC, a grande distorção estava na alocação desses recursos entre IFES. Havia aquelas que se recusavam a utilizar-se do mecanismo de inflar a folha de pessoal e, portanto, enfrentavam sérias dificuldades financeiras e outras que chegavam a exagerar na criação de saldos. O volume de excedentes, gerados em cada IFES, dependia mais da capacidade técnica de cria-los de forma convincente e da teia de relações pessoais com os burocratas do MEC, que aprovavam o montante solicitado, do que propriamente de avaliações de necessidade ou mérito, conduzidas pelos responsáveis pela política de ensino superior do MEC."[135]

Este mecanismo de conversão de despesas com pessoal em despesas de outros custeios e capital não sobreviveu ao Plano Real. Com o controle da inflação e a instauração de uma

---

[133] Nas palavras do autor: "*A solução encontrada pelas IFES para esta diminuição de recursos para OCC, praticada até o final de 1995, ocorreu através de mecanismos informais, possíveis tão-somente em épocas de inflação e de controle pouco rígido das despesas de pessoal. As IFES, por sua iniciativa ou induzidas pela burocracia do MEC, elevaram a requisição mensal para pagamento de pessoal, dentro de faixas aceitáveis para o MEC e respaldada pelas possibilidades naturais de aumentos provocados por promoções, abono de férias, mudanças de regime de trabalho, etc. Os recursos não utilizados para pagamento de pessoal eram, então, aplicados no mercado financeiro e obtinham elevados rendimentos nominais, devido à forte inflação do período. Eram, então, transformados em receitas próprias e usados em despesas de OCC. No final do ano, os recursos de pessoal, não utilizados para este fim, deveriam ser devolvidos ao Tesouro, embora o acerto fosse feito em termos nominais.*" Ver em: SCHWARTZMAN, Jacques. O Financiamento da Instituições de Ensino Superior no Brasil. In: Seminário sobre os Desafios do Ensino Superior, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, pp. 1-44, p. 10. Disponível em:<http://www.iea.usp.br/observatorios/educacao>. Último acesso: 10/04/2011.

[134] Segundo o sítio eletrônico do Tesouro Nacional o conceito de receita própria para fins de direito financeiro e orçamentário são "*As arrecadações pelas entidades públicas em razão de sua atuação econômica no mercado. Estas receitas são aplicadas pelas próprias unidades geradoras.*" Definição disponível em:< http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp>. Último acesso: 08/08/2011.

[135] SCHWARTZMAN, Jacques. O Financiamento da Instituições de Ensino Superior no Brasil. In: Seminário sobre os Desafios do Ensino Superior, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, pp. 1-44, p. 12. Disponível em:<http://www.iea.usp.br/observatorios/educacao>. Último acesso: 10/04/2011.

nova agenda de investimentos em educação no país, na segunda metade dos anos 90[136], Corbucci aponta para duas transformações relevantes na forma de financiamento das atividades das universidades. De um lado, eliminou-se a possibilidade de geração de saldos financeiros com folha de pessoal, tendo o Ministério da Educação que efetuar o repasse da totalidade dos recursos destinados à OCC, que seriam divididos entre atividades de ensino (85%) e pesquisa (15%), sob critérios de diplomação de alunos, cursos oferecidos, volume de produção e qualidade de cursos de pós-graduação. De outro, promoveu-se uma contenção significativa na esfera federal de reposição de servidores administrativos, em particular de técnicos administrativos, com redução na abertura de concursos e nos concursos abertos na remuneração oferecida.

Fazia-se clara a escolha de não ampliação do quadro de pessoal, em muitos casos, até, de não reposição dos quadros, bem como da prioridade das atividades de ensino em relação as atividades de pesquisa no ambiente das universidades públicas.

As fundações de apoio crescem em importância neste contexto, em que a alternativa criada para contornar problemas no financiamento universitário se esgota, e a universidade pública federal perde importância na agenda da educação no país, ganhando espaço nos discursos que assinalavam como papel do Estado o financiamento da expansão da educação básica e fundamental, deixando a expansão do ensino superior para a iniciativa privada.

Segundo Corbucci[137], um cenário de estrangulamento da capacidade de investimento nas universidades federais, em que as fundações, já existentes (década de 70) ou a serem criadas (anos 90), surgem como veículos de captação de recursos, em particular na organização de cursos de pós-graduação *lato sensu* e atividades comerciais, substituindo as manobras realizadas com recursos de pessoal e outros custeios e capital.

---

[136] Segundo Corbucci: "*A política do MEC para o ensino superior brasileiro, no Governo Fernando Henrique Cardoso, beneficiou-se das medidas adotadas nas gestões anteriores, sobretudo no que se refere à extinção do CFE, ocorrida no Governo Itamar Franco. A partir de então, o MEC delegou a maior responsabilidade pela expansão do ensino superior à esfera privada, evidenciada pela ampliação considerável da participação desse setor na oferta de vagas. O Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, elaborado nesse governo, destacava dois pressupostos das ações na área de educação superior: i) contribuição do setor na melhoria da qualidade do ensino; e ii) formação de recursos humanos qualificados para a modernização do país. Além disso, revelava preocupação com a necessidade de se criar um sistema de avaliação da qualidade do ensino ofertado, sobretudo o da esfera privada.*" Ver em: CORBUCCI, Paulo R. Financiamento e Democratização do Acesso à Educação Superior no Brasil: Da Deserção do Estado ao Projeto de Reforma. In: *Revista de Educação Social*, Campinas, vol. 25, n.º 88, pp. 677-701, out. 2004, p. 681.

[137] Corbucci nesse sentido firma que: "*A despeito dessas diretrizes políticas integrantes dos discursos oficiais, os dispêndios do MEC com educação superior, em especial aqueles destinados à manutenção da rede federal, foram sistematicamente contingenciados ao longo da década de 1990. Além disso, sua composição foi bastante alterada, à medida que se ampliaram os gastos com inativos e pensionistas e, consequentemente, reduziu-se a parcela destinada ao pagamento de pessoal ativo e aos investimentos em infraestrutura. Ao estrangular a capacidade de expansão das IFES, também se abriu caminho para o crescimento do setor privado*" Idem, pp. 681-682.

Se anteriormente a alternativa tinha sido gerar receitas próprias por meio da transformação de recursos destinados a custeio de pessoal em OCC, agora as instituições de ensino superior passavam a contratar com fundações de apoio, sem licitação, para a realização de cursos de especialização, atividades de consultoria, assessoria, prestação de serviços laboratoriais, dentre outros como forma de captação de novas receitas próprias.

A um só tempo, a entrada de receitas próprias respondia a demandas formuladas por professores universitários no sentido de ampliar sua remuneração, por vezes corroída pela inflação e ausência de ajustes periódicos, bem como incrementou a capacidade de investimento das universidades, seja na sua própria manutenção, seja em novos projetos, em especial nas áreas de pesquisa e extensão.

Respondiam à redução do investimento no ensino público superior e ao receio de professores e reitores de universidade federais de que as receitas próprias arrecadadas em atividades de consultoria e especialização ficassem indisponíveis por "*falta de orçamento*" ou "*mudanças nas prioridades de investimento*", sendo repassadas tardiamente, em regra nos últimos meses do ano, impossibilitando o seu emprego, tendo que retornar a conta única do Tesouro Nacional[138].

Na visão pessimista de Nelson Amaral:

> "(...) não sobrou outra saída às IFES se não investir em ações do quase-mercado, em busca de recursos para a sua sobrevivência. Passaram a atuar através de convênios e contratos com fundações de apoio, abrindo cursos de especialização e extensão que cobram taxas dos alunos; oferecendo assessorias, consultorias e prestando os mais diversos serviços laboratoriais etc. Estariam as instituições imersas no dilema "Universidade ou empresa de consultoria e serviços? Com todas as consequências negativas deste fato? Diante da subsunção do educacional pelo econômico, pelo mercado, é hora de reafirmar-se que já não trata de política educacional, mas de política genuinamente econômica, onde o econômico se sobrepõe ao político e social, e a universidade vê-se violentada em sua natureza mais específica e essencial, perdendo e correndo risco iminente, como indícios claros já o indicam, de transformar-se numa "fábrica de profissões exitosas ou em uma nova empresa de consultorias e serviços", conforme alerta o reitor J. Lavados M. da Universidade do Chile."[139]

Mesmo antes da edição da Lei n.º 8.958/1994, universidades e fundações adotavam a celebração de contratos e convênios de cooperação em que recursos orçamentários ou recursos advindos de cursos de especialização de universidades federais eram repassados à fundações de apoio, ficando estas responsáveis pela organização dos cursos, realização dos

[138] AMARAL, Nelson C. *Financiamento da educação superior*: estado x mercado. São Paulo: Cortez, Unimep, 2003, p. 40.
[139] Idem, p. 42.

pagamentos para os professores, repasse de recursos para projetos de pesquisa, auxílio em atividades administrativas, dentre outras atividades ligadas a gestão financeira e administrativa das universidade federais.[140]

Como fenômeno fático a ser disciplinado pelo Direito, as fundações de apoio respondiam à necessidade de captação e retenção de recursos financeiros e humanos diante do cenário de redução de investimentos nas universidades federais. Como questão para o Direito, as fundações criavam distorções relacionadas a dedicação cada vez maior de professor à atividades externas a universidade (consultoria, assessoria, treinamentos, cursos de especialização), em detrimento de suas atividades de ensino e pesquisa regular, bem como a sua compatibilização com o regime jurídico de direito público, em particular quanto à realização de licitação pública, concursos para contratação de servidores, e recolhimento de receitas próprias obtidas em cursos de extensão e atividades de caráter consultivo à Conta Única do Tesouro Nacional.

Desafios que surgiam em razão de dúvidas sobre o seu regime jurídico.

Sob o regime jurídico de direito privado, em princípio, estas não precisariam prestar contas à órgãos de controle e fiscalização, sendo contratadas sem a realização de licitação pública, recebendo os recursos de cursos de extensão e atividades consultoria e assessoria realizadas por professores da universidade apoiada com o emprego de seus recursos físicos sem qualquer contrapartida.

Todavia, sob a perspectiva de controle dos recursos públicos e do cumprimento das finalidades das universidades, as fundações teriam de licitar, de respeitar regras de recolhimento e repasse de recursos públicos e contratação de pessoal, trazendo relevantes questões envolvendo as universidades federais, seus professores e o Tribunal de Contas da União.

O que compõe o auxílio das fundações de apoio às universidades públicas federais? Qual o seu vínculo institucional com as universidades? Qual a sua relação com professores e técnicos-administrativos da universidade? Quais atividades ela pode desempenhar? Ela pode

[140] Neste contexto Schwartzman acrescenta: "*Esta foi a resposta encontrada para a crescente dificuldade de recursos de OCC e para a contenção salarial. De fato, hoje* [2002] *existem mais de 100 fundações ligadas às IFES, que se tornaram um essencial suporte na captação de recursos extras, principalmente aqueles oriundos da prestação de serviços e do oferecimento de cursos de extensão. Na maior parte das vezes, esses recursos não passam pelos orçamentos das IFES, sendo receitas e despesas contabilizadas somente nas Fundações*." Ver em: SCHWARTZMAN, Jacques. O Financiamento da Instituições de Ensino Superior no Brasil. In: Seminário sobre os Desafios do Ensino Superior, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, pp. 1-44, p. 16. Disponível em:<http://www.iea.usp.br/observatorios/educacao>. Último acesso: 10/04/2011.

representar a universidade em negociações, contratos e eventos? Quantas fundações podem existir no ambiente universitário?

As fundações de apoio seriam facilitadoras da apropriação privada de recursos públicos, por permitirem que professores exerçam atividades de consultoria e assessoria em detrimento de suas atividades regulares de ensino e pesquisa?

Quando haveria um conflito de interesse? Por exemplo, não haveria um conflito de interesse quando professores constituíssem fundações para organização de cursos de pós-graduação *lato sensu* e atividades de consultoria e assessoria a partir da imagem e credibilidade da instituição federal de ensino superior à qual este é servidor estatutário?

As fundações por ampliarem estas atividades de natureza comercial não estariam subvertendo as missões da universidade pública, não estariam promovendo desvios das finalidades da instituição?

Questões que demandavam por respostas do sistema jurídico, de modo a orientar o comportamento das universidades, de seus professores, e que seriam fundamentais para a fiscalização empreendida pelo Tribunal de Contas da União no contexto das Universidades Federais.

Um conjunto de dúvidas que não tiveram respostas consistentes na disciplina jurídica da Lei n.º 8.958/1994, tendo a Lei, em boa medida, apenas tratado na superfície dos mecanismos necessários para que a fundação de apoio pudesse auxiliar as universidades federais em suas atividades de ensino, pesquisa, extensão e em seu desenvolvimento institucional.

Em parte, a razão para essa falta de consistência da Lei pode ser atrelada ao momento de sua edição, 1994, período em que ainda não se via a expansão significativa das fundações que ocorreu no final dos anos 90 e início dos anos 2000.[141]

Outra razão que podemos apontar seria a dificuldade em identificar as atividades que deveriam compor o auxílio prestado pelas fundações às instituições de ensino superior, tendo

[141] Segundo André Luis de Sá Nunes não há um levantamento ou um acompanhamento do processo de crescimento das fundações de apoio no contexto das universidades públicas federais. Nas cinco fundações de apoio que o autor estudou foi percebido que mesmo cada uma tendo uma data de criação diferente (duas na década de 1970 e três nos anos de 1990), o crescimento destas se deu nos dois últimos anos da década de 1990 e no começo dos anos 2000. Nesse sentido, mesmo fundações que tenham sido criadas durante os anos 70, não podem ser excluídas do movimento de expansão do final dos anos 90, pois foi aí que ganharam importância e envergadura financeira nos projetos das universidades. A Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), fundação de Federal de Santa Catarina, que tendo sido criada em 1977, ganhou força financeira a partir dos anos 2000. Ver em: NUNES, André Luis de Sá. *Mudanças Promovidas pela Lei de Inovação nas Funções e Práticas de Gestão dos Intermediadores da Cooperação Universidade-Empresa das Universidades Federais*. 2010. 241 f. Dissertação de Mestrado em Tecnologia, Qualidade e Competividade, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2010, pp. 163-170.

em vista a pluralidade de arranjos, atividades e tamanhos das fundações de apoio pelo país. Neste ponto, tem-se a impressão de que o legislador quis deixar para cada universidade o estabelecimento das normas que regeriam sua relação com as fundações, dentro das balizas estabelecidas por ele [142].

Em síntese, a Lei n.º 8.958/1994 disciplinou da seguinte forma a relação entre instituições federais de ensino superior e fundações de apoio:

(i) permitiu a celebração por prazo determinado de contratos ou convênios com dispensa de licitação (art. 24, XIII da Lei n.º 8.666/1993) entre Universidades Federais e Fundações de Apoio (art. 1º);

(ii) estipulou que as fundações de apoio estivessem registradas sob regime de direito privado, segundo as regras dispostas no Código Civil Brasileiro (art. 2º), tendo a obrigação de se credenciar no Ministério da Educação e do Desporto, bem como no Ministério de Ciência e Tecnologia, tendo este credenciamento de ser renovados a cada dois anos (art. 2º, inciso I);

(iii) obrigou as fundações a prestar contas e submeter-se à fiscalização da Universidade e dos órgãos de controle público (ar. 3º, II, III, IV);

(iv) proibiu a utilização destes contratos como forma de contratação indireta de servidores ou funcionários para a universidade (art. 4º, §3º);

(v) proibiu a participação dos servidores públicos universitários na direção da fundação (Art. 4º); e

[142] Segundo Schwartzman até o anos de 2002 não existiam um informações consolidadas sobre as fundações, em particular quanto ao volume de recursos por elas gerido. Nas palavras do autor: "*Tais recursos variam muito, dependendo do tamanho da fundação e da IFES, mas, em certos casos, podem movimentar recursos várias vezes superiores aos aportados a título de OCC pelo Tesouro. Em consequência, uma completa análise financeira das IFES somente será obtida, quando se conhecer o volume de recursos utilizados pelas IFES através de suas fundações, mas que não integram seus orçamentos.*" Ver em: SCHWARTZMAN, Jacques. O Financiamento da Instituições de Ensino Superior no Brasil. In: Seminário sobre os Desafios do Ensino Superior, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, pp. 1-44, p. 18. Disponível em:<http://www.iea.usp.br/observatorios/educacao>. Último acesso: 10/04/2011.

(vi) proibiu que a fundação assumisse o pagamento de débitos contraídos pelas universidades (ar. 5º).

A Lei deixou de disciplinar questões relevantes como a definição das atividades que poderiam ser escopo do contrato ou convênio celebrados entre fundações e universidades federais, não definiu parâmetros mínimos para as normas a serem editadas pelas universidades na regulamentação de suas fundações de apoio, não para quais atividades poderiam ser atribuídas bolsas de ensino pesquisa e extensão, não estipulou tetos máximos de remuneração por meio de bolsas, não definiu como se daria o ressarcimento por parte das fundações quando estas fizessem uso de recursos da universidade, enfim, não cuidou de muitos temas relevantes para esta relação, que, com o tempo, passaram a se incorporar os atos de fiscalização empreendidos pelo Tribunal de Contas da União.

Pelo texto legal, não ficava claro o grau de vinculação entre a universidade e as fundações de apoio. Não havia uma definição sobre o escopo da intermediação que as fundações deveriam realizar. A disciplina jurídica proposta pela Lei n.º 8.958/94 abarcava tanto as fundações voltadas exclusivamente às universidades federais, as quais cuidavam apenas dos projetos de ensino, pesquisa e extensão desta, como das fundações que, fazendo uso da infraestrutura da universidade, voltavam-se também para fora da universidade, cuidando não apenas de projetos desta, mas também de projetos governamentais (p.ex. concursos públicos) e projetos com entidades privadas (p.ex. treinamentos empresariais), sem a participação direta da universidade.[143]

[143] André Luis de Sá Nunes, em sua dissertação de mestrado analisa cinco fundações de apoio com atuação junto a universidades federais em que fica claro a atuação destas como fundações voltadas ao ambiente externo.. Nestes casos, a fundação de apoio tem como uma de suas clientes a universidade federal, mas não única cliente. Este é o modelo da Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos COPPETEC, criada em 1993 pelo Instituto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Segundo o autor, a COPPE foi criada para coordenar os programas de pós-graduação em ciências exatas da UFRJ, tendo durante as décadas de 1970, 80 e 90, responsável pelas pesquisas desenvolvidas nestas áreas pela Universidade. A COPPETEC nasce em 1993 como entidade responsável por administrar a comercialização das patentes e a prestação de serviços tecnológicos da COPPE, criando um corpo administrativo próprio, mas tendo como membros de sua direção boa parte dos membros da direção da COPPE. Ao longo dos anos, a COPPETEC foi ampliando o número de projetos que não contavam com a universidade diretamente, mesmo que em muitos de seus projetos contassem com professores da universidade. Muitos ex-alunos dos cursos de pós-graduação passaram a fazer parte de seus quadros, propondo projetos e parcerias com empresas privadas e empresas públicas, em particular a Petrobrás. Atualmente, é possível afirmar que a COPPETEC tem uma quantidade de projetos independentes suficientes para a sua manutenção. São projetos que envolvem consultorias, treinamentos, elaboração de soluções tecnológicas, como o desenvolvimento de processos e técnicas, formas de medição e avaliação, dentre outros. Outro modelo de relação entre universidade e fundações é aquele em que a fundação só realiza projetos da universidade, onde não há qualquer relação em que a fundação ofereça um serviço tecnológico dela, todos estes serviços são da Universidade. Um exemplo desse modelo é o da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI), com atuação junto a Universidade Federal de São Carlos. Não trataremos aqui sobre as peculiaridades desse modelo,

Os dois modelos de fundação, mesmo sendo bem distintos e com implicações muito diferentes em relação aos riscos apontados há pouco, foram tratados da mesma forma pela Lei de 1994, criando um ambiente amplo de controvérsias jurídicas para o exercício da fiscalização do Tribunal de Contas. Enquanto em fundações voltadas exclusivamente para projetos da universidade, o risco de situações de conflito de interesse é menor em comparação às fundações voltadas preponderantemente ao ambiente externo, estas últimas podem apresentar maior capacidade de captação de recursos externos para projetos da universidade, pois possuem um contato mais intenso com empresas e entes governamentais. Relações complexas, que deveriam ter sido encaradas pela legislação.

Porém, antes de examinarmos quais foram os temas tratados pelo Tribunal de Contas da União, cabe aqui a menção à Exposição de Motivos da Lei n.º 8.958/1994, no que tange à definição do escopo de atividades outorgadas pela Lei às fundações. Ela, em nosso entendimento, dá indícios importantes sobre a função das fundações no auxílio às atividades das universidades federais almejada pela Lei.

Entre suas atividades, a Exposição de Motivos da Lei define como funções para as fundações de apoio a captação e o gerenciamento de recursos vindos de Agências de Fomento, recursos extra-orçamentários[144], e o assessoramento à elaboração e administração de projetos, conforme se observa no trecho abaixo:

> "(..) as fundações de apoio foram criadas com o objetivo de auxiliar as IFES [Instituições Federais de Ensino Superior] na captação e gerenciamento de recursos extra-orçamentários, oriundos de diversas agências de financiamento nacionais e internacionais para o desenvolvimento de projetos de pesquisa, ensino e extensão. Neste contexto, as fundações de apoio cumprem funções específicas, especializando-se no conhecimento de políticas de atuação e procedimentos das agências de financiamento e fomento, nacionais e internacionais, no assessoramento à elaboração de projetos compatíveis com essas fontes e gerenciamento de recursos obtidos, com a administração individualizada de cada projeto."[145]

---

pois dedicamos um capítulo ao seu estudo. Para mais detalhes sobre o modelo de fundações voltados ao ambiente externo, ver : NUNES, André Luis de Sá. *Mudanças Promovidas pela Lei de Inovação nas Funções e Práticas de Gestão dos Intermediadores da Cooperação Universidade-Empresa das Universidades Federais.* 2010. 241 f. Dissertação de Mestrado em Tecnologia, Qualidade e Competividade, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2010, pp. 143-150.

[144] Segundo o sitio eletrônico do Tesouro Nacional, recursos extra-orçamentários são valores provenientes de toda e qualquer arrecadação que não figure no orçamento e, consequentemente, toda arrecadação que não constitui renda do Estado. O seu caráter é de extemporaneidade ou de transitoriedade nos orçamentos. Definição disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp>. Último acesso: 10/03/2011. Na classificação de recursos públicos, os recursos extra-orçamentários se opõe aos recursos orçamentários por não figurarem no orçamento, correspondem a entradas de recursos pelo qual o Estado detém a posse, contudo, não é o proprietário do recurso. O exemplo comum de recurso extra-orçamentário é a caução oferecida para a garantia de certames licitatórios, o Estado detém a posse destes recursos, contudo, não é proprietário deste.

[145] BRASIL. Exposição de motivos da Lei n.º 8.958 de 20 de dezembro de 1994.

O presente trecho é revelador da dicotomia entre as atividades responsáveis pelo crescimento das fundações, cursos de extensão e consultoria, e as atividades que se pretendiam alcançar com as fundações, a captação de recursos externos para a elaboração e gestão de projetos de pesquisa e extensão. Diferença importante quando nos questionamos sobre a divisão de competências entre núcleos de inovação e fundações de apoio, bem como quando avaliarmos as interpretações propostas pelo Tribunal de Contas da União em sua tentativa de compatibilizar a atuação das fundações de apoio com o regime de direito público.

Isto porque, se considerarmos que sua função como alternativa frente à redução de investimentos no ensino superior perdeu o sentido no novo contexto de expansão universitária dos últimos anos, em particular com *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais* (Reuni), as fundações ainda podem cumprir papéis relevantes no contexto das universidades federais, em particular como uma organização de intermediação da relação de cooperação entre universidade e empresa. Este papel em nosso entendimento já estava presente na própria formulação da Lei n.º 8.958/1994, porém, pela pouca extensão da Lei não de forma evidente.

c. *Acórdão n.º 2.731/2008: Uma tentativa restritiva de compatibilização das fundações de apoio com o regime de direito público*

O Acórdão n.º 2.731, proferido no dia 26 de novembro de 2008, não foi o primeiro julgado do Tribunal de Contas da União sobre Fundações de Apoio. A fiscalização de acordos celebrados entre universidade públicas federais e fundações de apoio já estavam presentes na pauta do Tribunal desde 1982, ganhando maior espaço a partir da segunda metade dos anos de 1990 e perpassando pelos anos 2000. [146]

Ao longo destes anos, formou-se no Tribunal um extenso conjunto de interpretações para a Lei n.º 8.958/94, com definições de conceitos e integração com outras Leis que compõe

[146] O Relatório do voto do Ministro Aroldo Cedraz, Relator do Acórdão n.º 2.731/2008, narra que o primeiro ato envolvendo acordos entre universidades federais e fundações de apoio examinado pelo Tribunal ocorreu em 1982, na apreciação das contas da Universidade Federal do Espírito Santo, em que o Tribunal apontou irregularidades na relação desta com a Fundação Ceciliano Abel de Almeida, em particular na realização de compras de equipamentos com recursos públicos sem licitação e na utilização do patrimônio da universidade pela fundação, sem qualquer forma de compensação. O Relator ainda afirma que "*A proliferação das fundações de apoio às universidades, sobretudo no contexto de fortes restrições orçamentárias que marcaram a década de 90, foi acompanhada pela emergência de um conjunto significativo de incertezas jurídicas quanto à regularidade e à finalidade dos ajustes realizados com estas entidades privadas.*" BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.731 publicado em 27 de novembro de 2008, p. 30.

o regime de direito público, como a Lei n.º 8.666/1993, no qual o Tribunal descreveu atividades que considera ilegais na relação entre fundações e universidades, bem como um conjunto vasto de processos administrativos em que se discutiu a reprovação de contas de universidades federais.

Neste sentido, por que escolhemos estudar apenas um Acórdão diante do universo de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União sobre o tema? E, por que decidimos estudar esta decisão específica, quando nosso objeto de estudo são as fundações de apoio no contexto da cooperação entre universidade e empresa?

Em primeiro lugar, pela amplitude da fiscalização instaurada pelo Tribunal para o exame da relação entre universidades federais e fundações de apoio. Em 16 de abril de 2008 foi instaurada a *Fiscalização de Orientação Centralizada* (FOC), cujo escopo foi o exame, no plano nacional, do relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) com suas fundações de apoio.

Foram objeto de análise os contratos e convênios celebrados entre dezesseis universidades federais[147] e vinte fundações de apoio[148], distribuídas em treze estados da federação, que no total movimentaram só no ano de 2008 cerca de quatrocentos e sessenta e cinco milhões de reais.

Em segundo lugar, em razão da fiscalização ter se concentrado nas fundações com atuação em projetos de pesquisa e extensão universitárias, descartando o exame de fundações

[147] As instituições federais de ensino superior fiscalizadas foram: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), a Universidade Federal do Amazonas (UFAM), a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Universidade Federal Fluminense (UFF), a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), a Universidade Federal do Paraná (UFPR), a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), a Universidade Federal de Goias (UFG), a Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Universidade Federal do Acre (UFAC), a Universidade Federal de Roraima (UFRR) e a Universidade Federal do Piauí (UFPI). BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.731 publicado em 27 de novembro de 2008, p. 18.

[148] As fundações de apoio fiscalizadas foram: Fundação Norte Rio Grandense de Pesquisa e Cultura (FUNPEC/RN), a Fundação Guimarães Duque (FGD/RN), a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (UNISOL/AM), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM/AM), a Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU/SC), a Fundação de Estudos e Pesquisas Sócio-Economicos (FEPESE/SC), a Fundação José Arthur Boiteux (FUNJAB/SC), a Fundação de Ensino e Engenharia de Santa Catarina (FEESC/SC), a Fundação Euclides da Cunha (FEC/RJ), a Fundação de Apoio à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (FAPUR/RJ), a Fundação para o Desenvolvimento da Ciência, da Tecnologia e da Cultura (FUNPAR/PR), a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento (FADE/PE), a Fundação de Desenvolvimento e Pesquisa (FUNDEP/MG), Fundação Educativa de Rádio e Televisão de Ouro Preto (FEOP/MG), Fundação Gorceix, Fundação de Apoio à Pesquisa (FUNAPE/GO), Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura (FCPC/CE), Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão (FAPEX/BA), Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino e Pesquisa e Extensão Universitária no Acre (FUNDAPE/AC), Fundação Ajuri de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Roraima, Fundação Cultural e de Fomento à Pesquisa, Ensino e Extensão (FADEX/PI). BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.731 publicado em 27 de novembro de 2008, p. 18.

de apoio com atuação em hospitais universitários, que conforme o próprio Ministro Relator do Acórdão, Aroldo Cedraz, reconhece merece um exame próprio.

Em terceiro lugar, pela forma como a fiscalização foi estruturada. Esta concentrou-se em quatro temas, não limitando a suas conclusões a eles, quais sejam: (i) nos instrumentos de parceria (contratos e convênios da Lei n.º 8.958/1994); (ii) no controle das fundações de apoio exercido pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFESs); (iii) o ressarcimento das IFESs pelas Fundações pelo uso de seus recursos; e (iv) a concessão de bolsas à servidores públicos no escopo destas parcerias e a transferência de recursos para as fundações.

Os auditores responsáveis pela fiscalização tiveram um período de preparação, em que receberam uma matriz padrão de quatorze perguntas, a serem respondidas segundo os materiais que recebessem, tendo de respondê-las segundo a jurisprudência do Tribunal consolidada até o ano de 2008, apresentada em treinamentos realizados pouco depois da instauração da FOC.

Dentre os questionamentos propostos um deles nos interessa particularmente, a questão n.º 12: □*A IFES tem utilizado, de alguma forma, fundações de apoio para ações relativas à apropriação de resultados de pesquisa (patentes, royalties, etc.) ou em ações ligadas a Lei de Inovação Tecnológica (Lei n.º 10.973/2004)?*

Em quarto lugar, pelo impacto que suas recomendações geraram no contexto da pesquisa nacional, representando uma ameaça a sua continuidade, em especial pelo conceito de recursos públicos que o Acórdão inaugurou, ao lado da orientação para que os Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia proibissem suas Agências de Fomento (FINEP, CAPES, CNPq) a repassar recursos financeiros ligados à projetos de pesquisa, diretamente às fundações de apoio.

Nesse sentido, o Acórdão n.º 2.731/2008 pode ser considerado como um amplo retrato da interpretação do TCU sobre temas relevantes à disciplina jurídica das fundações de apoio, bem como um quadro preliminar da atuação de fundações de apoio no contexto das universidades federais, em especial, no que tange a Lei de Inovação.

Desse modo, estruturamos a análise do Acórdão em quatro momentos, o conceito de fundações do Tribunal, a crise que o ensejou em 2008 envolvendo a suspeita de desvios de recursos na Universidade de Brasília, a exposição da interpretação da Lei n.º 8.958/1994 e as reformas legais promovidas após a edição do Acórdão.

i. A Decisão n.º 655/2002 e Acórdão n.º 2.731/2008: A busca pelo escopo de atuação das fundações de apoio

Se nosso objeto de análise neste capítulo são as questões jurídicas apontadas pelo Tribunal de Contas da União, e a sua construção de definições, conceitos e recomendações sobre a relação de auxílio exercida por fundações de apoio às universidades federais, um bom começo é analisar a Decisão n.º 655/2002.

Isto porque, em ambos se verificam esforços de sistematização das interpretações do Tribunal quanto às aplicações da Lei n.º 8.958/1994, em regra diluídos nos processos de tomada de contas de universidades federais.

Além disso, boa parte das questões jurídicas e dos conceitos tratados no Acórdão de 2008, foram inicialmente sistematizadas pela Decisão n.º 655/2002, em alguns casos com maior detalhamento, em particular na definição do escopo das atividades das fundações de apoio no auxílio às universidades federais, disciplinado na Lei n.º 8.958/1994.

Ao longo de todo o Relatório do Acórdão n.º 2.731/2008, o Ministro Relator faz menções à Decisão, apontando-a como uma espécie de guia inicial sobre as interpretações do Tribunal no tocante ao relacionamento entre universidades federais e fundações de apoio. Desse modo, vejamos com mais detalhe a decisão.

Entre os anos de 2000, 2001 e 2002, cresceu significativamente o conjunto de irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas em sede de processos de tomada de contas junto a universidades federais. Mesmo que cada processo de tomada de contas apresentasse características peculiares, os temas tratados nestes processos em regra se repetiam. Por este fato, no ano de 2002, o Tribunal por meio da Decisão n.º 655, realizou seu primeiro esforço de sistematização das condições mínimas de contratação entre universidade e fundações e sobre o escopo de atividades as quais a Lei n.º 8.958/1994 permitiria a atuação das fundações.[149]

Desse esforço, duas impressões podem ser colhidas. Em primeiro lugar, o Tribunal buscou reafirmar condições mínimas claramente dispostas na Lei n.º 8.958/1994, como a de

[149] A Decisão n.º 655/2002 foi um esforço que pretendeu unificar entendimentos estabelecidos em tomadas de contas realizadas em treze Instituições Federais de Ensino Superior. Optamos por não toma-la como objeto deste trabalho em razão da sua baixa repercussão no que tange a reformas legislativas, tendo influenciado em parte a edição do Decreto n.º 5.205/2004, bem como por não ter gerado tantos impactos nas atividades de pesquisa, diferentemente do que ocorreu com os entendimentos propostos pelo Tribunal de Contas no Acórdão n.º 2.731/2008. Para ver comentários e uma breve análise da decisão consultar: PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários*. 6ª ed. Rev., atual. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

que o contrato deveria ter objeto e prazo determinado, necessariamente voltado para atividades de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, tendo de ser obrigatoriamente vinculado a um projeto ou programa da Universidade.

Em segundo lugar, buscou tratar de temas os quais o Tribunal acreditava não estarem claros na Lei das Fundações de Apoio, quais sejam, a definição de desenvolvimento institucional e o escopo de atividades aos quais as fundações poderiam atuar.

No primeiro caso, o Tribunal demonstrou-se preocupado com o uso elástico do conceito de desenvolvimento institucional presente na Lei, utilizado na celebração de contratos com dispensa de licitação entre fundações e universidades. Enquanto atividades de ensino[150], pesquisa[151] e extensão[152], contavam com definições estipuladas por normativas do Ministério da Educação, gerando poucas dúvidas sobre quais atividades estariam neste escopo, o desenvolvimento institucional permanecia em aberto. A única previsão sobre o

[150] Para os fins deste trabalho, sintetizamos as atividades de ensino superior aqui referidas como as atividades de graduação (segundo o que dispõe o art. 44, II, Lei nº 9.394/1996, que se dividem em bacharelado, licenciatura e tecnológica, e as atividades de pós graduação, que se dividem em *lato sensu*, cursos de especialização com duração mínima de 360 horas (segundo o que dispõe o art. 44, III, Lei nº 9.394/1996), e *strito sensu*, com programas de mestrado e doutorado acadêmicos (segundo o que dispõe o art. 44, III, Lei nº 9.394/1996.).

[151] As atividades de pesquisa podem ser divididas entre pesquisa básica e pesquisa aplicada. Para diferenciar estes termos, tomamos de empréstimo as definições de Simon Schwartzman, definindo pesquisa básica como "*aquela que tem por motivação a descoberta de fenômenos empíricos importantes, que possam avançar o conhecimento em determinado campo, de acordo com o consenso da comunidade de especialistas*" e a pesquisa aplicada como aquela em que *há a busca por um produto ou uma solução técnica, voltado a prática, almejando um resultado prático visível, como um processo laboratorial ou um protótipo com potencial utilidade ou valor econômico, que não seja o próprio conhecimento*. Ver em: SCHWARTZMAN, Simon. *Pesquisa acadêmica, pesquisa básica e pesquisa aplicada em duas comunidades cientificas.* Versão eletrônica do texto. Disponível em: < http://www.schwartzman.org.br/simon/acad_ap.htm>. Último acesso: 09/08/2011.

[152] Em primeiro lugar, a extensão é o momento em que o ensino e a pesquisa alcançam a sociedade e a sociedade alcança o ensino e a pesquisa. Englobando ensino e pesquisa as atividades de extensão podem ocorrer pela elaboração de cursos, palestras e seminários, tradicionalmente ligados as atividades de ensino ou por meio de atividades laboratoriais, incubadoras de empresas e cooperativas, atividades de campo, tradicionalmente ligadas a pesquisa. São realizadas pela Universidade à título dessa aproximação, conforme determina o art. 43, inciso VII da Lei 9.394/1996. Segundo o Programa Nacional de Extensão Universitária de 2001, elaborado em conjunto pelos Pró-reitores de Extensão de Universidades Públicas e pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação (Na época chamado ainda de Ministério de Educação e do Desporto), a extensão universitária é a prática acadêmica que interliga a Universidade nas suas atividades de ensino e pesquisa com as demandas da população, com a função de por meio da associação do processo educativo com ações culturais e científicas aplicadas, trazer elementos da realidade para a universidade e reverter o conhecimento gerado na universidade em medidas concertas para a sociedade. Nos dizeres do Programa, a extensão: "*(...) vai além de sua compreensão tradicional de disseminação de conhecimentos (cursos, conferências, seminários), prestação de serviços (assistências, assessorias e consultorias) e difusão cultural (realização de eventos ou produtos artísticos e culturais) - já apontava para uma concepção de universidade em que a relação com a população passava a ser encarada como a oxigenação necessária à vida acadêmica. A Extensão Universitária é o processo educativo, cultural e científico que articula o Ensino e a Pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e Sociedade. A Extensão é uma via de mão-dupla, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, que encontrará, na sociedade, a oportunidade de elaboração da praxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à Universidade, docentes e discentes trarão um aprendizado que, submetido à reflexão teórica, será acrescido àquele conhecimento.*" Disponível em: < http://www.proec.ufpr.br/downloads/extensao/2009/forun/Plano%20Nacional%20de%20Extens%E3o.pdf>. Último acesso: 12/07/2011.

desenvolvimento institucional na redação original da Lei estava em seu art. 1º, o qual permitia com a contratação entre universidades e fundações se desse com dispensa de licitação nos casos de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional. Segundo o art. 1º da Lei n.º 8.958 à época, e o art. 24, inciso XIII da Lei n.º 8.666/93:

> *"Art. 1º As instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão contratar, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 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."*
>
> *"Art. 24. É dispensável a licitação:*
> (...)
> *XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;"*

Como se verifica na redação dos artigos expostos acima, não ficava clara a amplitude do conceito desenvolvimento institucional, que poderia ser estendida a toda e qualquer forma de aprimoramento da universidade, ou se o desenvolvimento teria de ser balizado por parâmetros concretos e mensuráveis, como por exemplo elaboração de novas formas de organização da estrutura laboratorial da universidade.

Não por acaso, o Tribunal constatou que em muitas universidades federais contratava-se com fundações de apoio, com dispensa de licitação, sob o escopo do conceito de desenvolvimento institucional, praticamente para tudo. Desde serviços de intermediação e assessoria até para a execução de serviços comuns, como limpeza, vigilância e manutenção predial. Vejamos.

Primeiramente, contratava-se com as fundações para a organização do vestibular para ingresso à universidade. A fundação era contratada com dispensa de licitação para organizar o vestibular, em alguns casos para a elaboração de provas, em outros apenas para a organização do concurso, com designação do local e gestão dos aplicadores das provas, ficando responsável nestes casos pela contração de terceiro para a elaboração da prova.

A taxa de inscrição cobrada dos candidatos às vagas servia como forma de custeio e remuneração da fundação, em que os excedentes não retornavam às universidades, sob a justificativa de que seriam reaproveitados para custear o vestibular do ano seguinte.

Também contratava-se com as fundações dentro de programas de ensino e pesquisa. Professores e alunos organizavam grupos de estudos, grupos de pesquisa, atividades

complementares, seminários, cursos de especialização, projetos laboratoriais, projetos de desenvolvimento tecnológico, todos contando com recursos vindos de fundações, que para os pesquisadores, eram destinados sob o formato de bolsas de ensino, pesquisa e extensão, e aos departamentos da universidade, eram destinados como investimento na aquisição de insumos, reformas, importação de materiais, passagens aéreas, dentre outras.

Os recursos empregados pelas fundações nestas ações vinham em regra das universidades, em particular por meio de repasses orçamentários dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, que tinham como destino os projetos de ensino, pesquisa e extensão da universidade, mas como já dito, eram repassados para contas abertas pelas fundações de apoio, e vinham também de projetos das universidades aprovados por Agências de Fomento à Educação e à Ciência e Tecnologia, como a Financiadora de Estudos e Projetos, em que estas Agência repassavam, com anuência das Universidades, os recursos as fundações. Recursos privados advindos de projetos de cooperação ou de investimento direto passaram a ocupar o cenário das fundações mais recentemente, a partir dos anos 2000, hipótese que trataremos com mais detalhe nos itens subsequentes.

No que tange a estas atividades, constatava-se que as fundações também serviam para contratação indireta de profissionais. Nas atividades de ensino, professores eram contratados via fundações, sob regime celetista, para suprir vagas não preenchidas da universidade, na maioria dos casos por atraso na realização dos concursos.

Nas atividades de pesquisa em particular, as fundações eram contratadas para contratar profissionais por tempo determinado, destinados a projetos específicos, nos quais participariam de uma pesquisa de campo, um experimento científico ou até de testes em laboratório, dentre outras atividades. Não fazia sentido abrir concursos para este tipo de contratação e por isso estas eram realizadas por meio das fundações.

As formas de custeio e remuneração destas atividades eram as mais variadas, sendo mais comuns a cobrança de taxas de administração da Universidade ou de empresas interessadas para o desenvolvimento de projetos ou programas de pesquisa, ou com o estabelecimento de um fundo de apoio institucional, o qual era instituído independentemente de qualquer projeto, em regra contava com o repasse de tempos em tempos de recursos orçamentários destinados à universidade.

As fundações também eram contratadas para a organização de cursos de extensão universitária, como treinamentos, seminários, encontros, congressos, dentre outros, em que esta se ocupava da seleção dos professores e pesquisadores do curso, fazia sua divulgação,

contratava funcionários para trabalhar na organização dos cursos e como forma de custeio e remuneração recolhia taxas de matrícula e em alguns casos mensalidades.

Por fim, contratava-se com fundações para a realização de atividades comuns aos dia a dia das universidades, como atividades de limpeza, vigilância, conservação predial, serviços gerais, dentre outras. Neste tipo de contratação, em regra as fundações ou eram contratadas para contratar empresas especializadas com dispensa de licitação, ou contratavam funcionários sob o regime celetista para o desempenho destas funções (esta última com menor recorrência).

No que tange especificamente aos serviços comuns, tradicionalmente para estas atividades elaborava-se um edital de contratação de serviços e organizava-se um certame licitatório, onde era contratada uma empresa para a sua execução. Com a fundação, estes mesmos serviços eram contratados com dispensa, pela leitura de algumas universidades de que estes implicariam em melhoras no desenvolvimento de atividades fim da universidade, enquadrando-se na hipótese de desenvolvimento institucional do art. 24, inciso XIII da Lei n.º 8.666/93.

Dentre todas essas formas de contratação, o Tribunal ressalta que é necessário verificar quais delas respondem a função atribuída pela Lei às fundações de apoio. Tendo estabelecido esta função seria possível antes de tudo distinguir as contratações lícitas das ilícitas.

Da mesma forma que fizemos no início deste capítulo, o Tribunal recorre à Exposição de Motivos da Lei n.º 8.958/1994, a qual, segundo os termos da decisão, realçou a função das fundações de apoio como intermediárias entre a universidade e o meio externo. Porém, intermediárias de que atividades? Qual seria este meio externo?

Em primeiro lugar, intermediárias na captação de recursos financeiros obtidos em editais (atividade) propostos por agências de fomento (meio externo), como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) ligada ao Ministério de Ciência e Tecnologia. As fundações cumpririam o papel de facilitar a disseminação destes editais entre os professores da universidade, auxiliando a elaboração e formalização de projetos de professores ou de departamentos das universidades, os ajudaria na gestão dos recursos recebidos, recebendo os recursos em nome dos professores, executando-os segundo os pedidos destes, auxiliando-os também em sua prestação de contas com a Agência de Fomento.

Sem a fundação, a busca por editais, a formalização de projetos, a gestão dos recursos e a prestação de contas ficam a cargo dos professores universitários. Nos projetos financiados pela FINEP os recursos são depositados na conta bancária do pesquisador, que fica responsável pelo seu dispêndio e pela prestação de contas. A fundação atuaria como uma

gestora do pesquisador, a qual economizaria o tempo dele em atividades meio da pesquisa, podendo se dedicar integralmente a atividades fim.

Em segundo lugar intermediariam a captação de recursos obtidos por investimentos privados em projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e transferência de tecnologia. Na Decisão o Tribunal reconhece que esta não é muito comum nas universidades federais objeto de debates em tomada de contas realizadas ali, contudo, ressalta que as fundações, como entidades sem fins lucrativos sob o regime de direito privado, poderiam desempenhar um papel interessante nessa intermediação, servindo como "um aparelho gerencial adequado" às universidades.

Sem a fundação, as empresas se quisessem investir em projetos da universidade teriam de doar recursos a universidades, que a cada ano, se não aplicados, se perderiam em meio ao conjunto de recursos da União, dificultando o controle e a realização de investimentos de médio e longo prazo, ou teriam de investir na condução direta dos projetos, seja destinando recursos à contas particulares de professores universitários, ou ela mesma comprando insumos, equipamentos, importando aparelhos e matérias primas.

Se já se observava uma raridade neste tipo de investimento, sem as fundações, eles praticamente não existiriam, à exceção de alguns casos em que o investimento se daria diretamente no professor universitário, numa mistura de projeto de pesquisa e atividades de consultoria e assessoria.

Nesse sentido, e nas palavras da decisão:

> "120. Foram, portanto, duas as bases de apoio esperado pelo Executivo, ao propor a lei: a busca por mais recursos, reconhecidamente escassos ante as restrições dos orçamentos públicos em confronto com a complexidade crescente da infraestrutura de pesquisa; e um gerenciamento otimizado desses recursos, requerendo-se para tanto uma gestão mais ágil e flexível.
> 121. Ainda na visão do anteprojeto da lei, cumpririam às fundações de apoio "funções especificas, especializando-se no conhecimento de políticas de atuação e procedimentos das agências de financiamento e fomento, nacionais e internacionais, no assessoramento à elaboração de projetos compatíveis com essas fontes e gerenciamento dos recursos obtidos, com a administração individualizada de cada projeto. Assim essas fundações constituiriam "o meio eficaz e as condições especiais de trabalho, imprescindíveis às IFES, que poderão, dedicadas às atividades-fim, participar e contribuir efetiva e sistematicamente para o desenvolvimento tecnológico do país".
> 122. Portanto, parece-nos válido reconhecer nas fundações de apoio tanto a figura de um escritório de contratos de pesquisa quanto a de um escritório de transferência de tecnologia. No primeiro caso, teriam uma postura menos ativa, apenas realizando a mediação entre universidades e empresas, dando consequência a entendimentos já de interesse dessas partes. No segundo, promoveriam diretamente as pesquisas cujos os resultados pudessem interessar ao setor empresarial, buscando, assim, clientes para futuros negócios, ou identificariam e trariam para a universidade demandas externas, viabilizando os acertos para seu atendimento."

Tendo definido então o escopo de atuação das fundações de apoio, como escritórios de gestão de contratos e de transferência de tecnologia, qual os elementos necessários ao conceito de desenvolvimento institucional deveriam ser incorporados na interpretação da Lei?

Em primeiro lugar, que o sentido de desenvolvimento institucional seria o de melhoria mensurável e relacionada à atividades de ensino, pesquisa e extensão universitárias.

Em segundo lugar, que desenvolvimento institucional não poderia ser relacionado a atividades meio das universidades, em que mesmo que permita as atividades fim, não compõem seus objetivos.

Com base nestes dois critérios, as contratações relacionadas à serviços comuns, organização do vestibular, contratação indireta de profissionais para reposição temporária de quadros e a contratação feita para organização de cursos extensão desvinculados à programas da universidade foram consideradas pelo Tribunal como contratações irregulares, as quais não poderiam ser feitas sob a hipótese de dispensa de licitação e nos casos de contratação indireta, estariam contrárias ao princípio constitucional de prévio concurso público para o ingresso nos quadros da administração pública, conforme o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal.

Quanto a temas como a legalidade das formas de remuneração e custeio das atividades desenvolvidas pelas fundações de apoio no contexto das universidades federais, esta Decisão apenas esboçou algumas recomendações, que ficaram mais claras e sistematizadas no Acórdão n.º 2.731/2008.

Todavia, na Decisão ficou registrado o receio do Tribunal no uso de formas de remuneração variáveis nos contratos entre fundações e universidades, em especial com taxas de administração de projetos que pudessem ser reajustadas ou ficassem vinculadas aos resultados dos projetos. Além disso, considerava ilegal a criação de fundos de apoio institucional, contas bancárias abertas pelas fundações em bancos privados, como forma de reter recursos que deveriam ser repassados à universidades como contrapartida pelo uso de seus recursos físicos, de sua imagem, dentre outros.

Como impacto normativo, a decisão influenciou a edição do Decreto n.º 5.205/2004, responsável pelas regulamentação da Lei n.º 8.958/1994. Influenciou, pois em boa medida o conceito estipulado na Decisão se fez presente como novidade regulamentar do Decreto[153],

[153] Isso pode ser observado na redação do §3º do art. 1º do Decreto n.º 5.205/2004: *§ 3º Para fins deste Decreto, entende-se por desenvolvimento institucional os programas, ações, projetos e atividades, inclusive aqueles de natureza infra estrutural, que levem à melhoria das condições das instituições federais de ensino superior e de*

que, fora esta incorporação, também permitiu com que as fundações contratassem profissionais externos à universidade, por tempo determinado, para atuarem em projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, seguindo também o entendimento do Tribunal sobre a atuação das fundações como escritório de contratos, gestão de projetos de pesquisa transferência de tecnologia.

O Decreto, neste contexto, fez parte do processo de construção de conceitos e funções às fundações de apoio, que neste caso contou com o importante esforço do Tribunal de Contas.

No campo da doutrina do direito administrativo, a decisão também proporcionou classificações interessantes. Fernando Bittencourt[154], por exemplo, analisando as formas de contratação com fundações de apoio procurou distinguir entre o que considerou como modelo de contratação ideal, construído com base na decisão n.º 655/2002, e contratações incompatíveis com o regime de direito público, em particular com as normas de licitação pública, de gestão orçamentária e concurso público.

Trazemos esta classificação como forma de sistematização entre os campos de atuação lícitos segundo a leitura do Tribunal às fundações e os campos em que há espaço para debates. A proposta do autor é dividir a atuação das fundações de apoio à atividades de pesquisa e extensão universitárias entre contratos ideais e contratos irregulares:

a) <u>*Contrato ideal*</u>: a fundação é contratada para um serviço específico, bem caracterizado em suas etapas, prazos, insumos e produtos, vinculado a um projeto específico cujos resultados são claramente especificados em termos concretos, mensurados em termos de atividades de ensino, pesquisa, extensão e/ou desenvolvimento institucional. A fundação executa diretamente o objeto do contrato, dispondo de sua própria estrutura gerencial e de pessoal. Demanda-se

---

pesquisa científica e tecnológica para o cumprimento da sua missão institucional, devidamente consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição.

[154] Segundo Fernando Bittencourt o uso elástico do termo desenvolvimento institucional como hipótese de dispensa de licitação foi um dos temas mais discutidos sobre fundações de apoio no âmbito da fiscalização da atuação de fundações de apoio no contexto universitário federal. Esta e as demais dificuldades segundo o autor decorreriam do caráter genérico e impreciso da Lei n.º 8.958/1994, que não forneceu os elementos mínimos para que os juristas e demais operadores do direito pudessem aplica-la sem questionamento no âmbito do controle da Administração Pública. Nesse sentido, o seu trabalho buscou com base em decisões e acórdãos do Tribunal de Contas, em particular da Decisão n.º 655/2002, construir uma tipologia dos contratos entre fundações de apoio e universidades federais. Ressalte-se que o estudo não tem como objetivo esgotar todas as formas de contratação já analisadas pelo Tribunal, quer sim apontar para as formas mais recorrentes de contratação que tem demandado respostas do Tribunal. Com base nestas respostas ele propõe uma tipologia entre a contratação ideal e as contratações irregulares. Ver em: BITTENCOURT, Fernando Moutinho. *Contratações públicas e fundações de apoio*. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 43, n.º 171, jul./set. 2006.

que a fundação comprove, com designação de pessoal e por critérios técnicos sua capacidade de desenvolver o projeto, em alguns casos exigindo-se experiência prévia com casos similares. Devem estar previsto no contrato os critérios de remuneração dos serviços da fundação, estando atrelados aos esforços empregados e a complexidade do projeto. São exemplos destes contratos:

(i) execução dos serviços de secretaria administrativa de um curso de extensão realizado por docentes da universidade dentro de um plano de trabalho aprovado pelo colegiado acadêmico da instituição; e

(ii) a execução de serviços de gestão e assessoramento comercial no repasse ao setor produtivo de uma tecnologia desenvolvida por uma unidade universitária (registro de patentes, negociação de royalties e promoção comercial).

b) <u>*Contratos irregulares:*</u>

(i) *fundação como "laranja":* fundação é contratada pela IFES com dispensa de licitação para contratar com um terceiro a execução de serviço, obra ou fornecimento de produtos para IFES. Os pagamentos são feitos à fundação e repassados ao terceiro contratado.

(ii) *fundação como mera compradora:* a fundação é contratada para executar compras de bens e serviços não especificados, em função das demandas da universidade. A IFES repassa recursos para a Fundação adquirir produtos ou serviços, sem qualquer especificação e prazo, sendo estes executados quando a necessidade surgir.

(iii) *fundação como simples manipuladora de receitas:* a fundação é contratada para arrecadar as receitas auferidas pela prestação de serviço realizada pela universidade ou em função de suas receitas patrimoniais. Estes recursos ingressam na Fundação e são movimentados segundo disposições da universidade.

(iv) *fundação como intermediária de mão de obra:* a fundação é contratada pela IFES para contratar pessoal, que ficarão a disposição da universidade, não exercendo funções na fundação. O regime de contratação é o regime celetista, ficando o pagamento dos salários a cargo da fundação.

Esta classificação não está isenta de críticas, tendo em vista o nosso entendimento de que pela Decisão n.º 655/2002, haveria a possibilidade da fundação contratar profissionais por tempo determinado para projetos de pesquisa e projetos de desenvolvimento tecnológico, não configurando nenhuma irregularidade.

Contudo, mesmo sendo sujeita à críticas, o que resta não só da classificação, mas também do conteúdo da Decisão de 2002, é a constatação de que há uma função a ser desempenhada pelas fundações de apoio, e que é a partir dessa função que se deve organizar as interpretações sobre as diferentes formas como estas instituições tem atuado na prática.

Nesse sentido, se o Tribunal em 2002 já tinha se posicionado de forma ampla e sobre diversos temas, tendo estes ocupado boa parte das tomadas de contas nos anos posteriores, qual a razão da instauração de um ato de fiscalização tão amplo como o realizado em 2008, e o que mudou na interpretação do Tribunal? As fundações não estariam atuando dentro do escopo da Lei n.º 8.958/1994? O Tribunal teria revisto parte de seus entendimentos?

ii. Crise na Universidade de Brasília: o estopim para o Acórdão n.º 2.731/2008

No início de abril de 2008, o presidente da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec), o Professor Antônio Manoel Dias Henriques, sua mulher, a Professora Flavia Camarero e Eduardo Grin, juntamente com o reitor da Universidade de Brasília (UnB), o Professor Timothy Mulholland, foram apontados como responsáveis por desvios de recursos da universidade.[155]

[155] GOIS, Chico de. Timothy Mulholland pede demissão do cargo de reitor da UnB. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, versão online publicada em 13/04/2008, disponível em: < http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/04/13/timothy_mulholland_pede_demissao_do_cargo_de_reitor_da_unb-426820580.asp>. Último acesso: 07/08/2011. Ver também: AGÊNCIA ESTADO. TCU aplica multa de R$ 5 mil a ex-reitor da UnB. *Jornal O Estado de São Paulo*, São Paulo, versão online publicada em 28/11/2008, disponível em: < http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,tcu-aplica-multa-de-r-5-mil-a-ex-reitor-da-unb,285377,0.htm>. Último acesso: 07/08/2011. Ver ainda: REDAÇÃO. MPF apresenta nova denúncia contra o ex-reitor Timothy Mulholland. *Jornal Correio Brasiliense*. Brasília, versão eletrônica publicada em 08/09/2008, disponível em:

Enquanto ao reitor foi associada a notícia de que ele teria gasto quatrocentos e setenta mil na reforma de seu apartamento funcional, na Asa Norte do Plano Piloto de Brasília, aos demais foi imputada a prática de desvios de recursos da universidades da monta de vinte oito milhões de reais, fruto de acordos entre a Finatec, presidida por Antônio Henriques e empresas de Flavia Camarero (Camarero &Camarero Consultoria Empresarial) e de Eduardo Grin (Grin Consultoria e Assessoria)[156].

Dentre as duas suspeitas, a que ganhou maior repercussão foi a reforma do apartamento funcional do reitor, em particular pela disseminação da informação de que as lixeiras adquiridas na reforma foram adquiridas pelo valor de mil reais cada uma. Após a veiculação das notícias sobre a reforma, estudantes invadiram a reitoria, protestando pela saída do reitor que acabou ocorrendo poucos dias depois.

O Ministério Público Federal, tendo em vista a repercussão dos incidentes ocorridos na Universidade de Brasília, oficiou o Tribunal de Contas da União, recomendando a instauração de uma fiscalização nas contas da Universidade de Brasília, bem como em outras universidades federais em que figurassem fundações de apoio, como a Finatec.[157]

Em 16 de abril de 2008 a *Fiscalização de Orientação Centralizada* foi instaurada, mobilizando diversas Secretarias de Controle Externo para o exame de contratos e convênios celebrados entre universidades federais e fundações de apoio. Um tema já amplamente discutido no Tribunal, contudo, diante da crise que se instaurou na Universidade de Brasília, parecia que ainda necessitava de uma ampla investigação. Esta fiscalização serviu de base para a edição do Acórdão n.º 2.731/2008.

Nas palavras do Ministro Relator do Acórdão, Ministro Aroldo Cedraz, a fiscalização refletia a:

<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2008/09/08/interna_cidadesdf,30718/mpf-apresenta-nova-denuncia-contra-o-ex-reitor-timothy-mulholland.shtml>. Último acesso: : 07/08/2011.

[156] CREDENDIO, José Ernesto; MATAIS, Andreza. Grupo ligado à fundação da UnB é condenado à prisão. *Jornal Folha de São Paulo*, versão eletrônica publicada em 05/12/2010, disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/poder/840816-grupo-ligado-a-fundacao-da-unb-e-condenado-a-prisao.shtml>. Último acesso: 07/08/2011. Ver também: ALVES, Renato. Justiça do DF condena quatro por desvios de R$ 30 milhões na Finatec. *Jornal Correio Brasiliense*, versão online publicada em: 07/12/2010, disponível em: < http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/12/07/interna_cidadesdf,226483/justica-do-df-condena-quatro-por-desvios-de-r-30-milhoes-na-finatec.shtml>. Último acesso: 07/08/2011.

[157] URBANIN, Carina. MPF denuncia ex-reitor da UnB por mais dois crimes. *Jornal Estado de São Paulo*, versão eletrônica publicada em 08/09/2008, disponível em: < http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,mpf-denuncia-ex-reitor-da-unb-por-mais-dois-crimes,238155,0.htm >. Último acesso: 07/08/2011. Ver também: REDAÇÃO. MPF apresenta nova denúncia contra o ex-reitor Timothy Mulholland. *Jornal Correio Brasiliense*. Brasília, versão eletrônica publicada em 08/09/2008, disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2008/09/08/interna_cidadesdf,30718/mpf-apresenta-nova-denuncia-contra-o-ex-reitor-timothy-mulholland.shtml>. Último acesso: : 07/08/2011.

> preocupação com os contornos graves que se desenhavam no contexto da crise que envolveu a Fundação Universidade de Brasília e uma de suas fundações de apoio, a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec), nos primeiros meses deste ano, em que emitiram [ministros] pronunciamentos destacando a necessidade de que este Tribunal iniciasse ampla ação de controle voltada para aspectos importantes do relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)com suas fundações de apoio.

Interessante notar a particularidade das denúncias na Universidade de Brasília: Enquanto os desvios imputados aos diretores da Finatec apresentavam maior gravidade quanto aos seus impactos sobre as contas da universidade, tendo em vista suas cifras milionárias, foram os supostos desvios realizados para a reforma do apartamento funcional do Reitor da Universidade que chamaram mais atenção dos estudantes universitários, que acabaram por gerar tamanha comoção que eventualmente causaram a queda do Reitor Timothy Mulholland.

Peculiar também foram as escolhas de responsabilização feitas pelo Ministério Público Federal aos envolvidos. Ao ex-reitor da Universidade foi imputada responsabilização administrativa[158], por ato de improbidade, e aos diretores da Finatec foi oferecida ação penal, de responsabilizá-los criminalmente.

No caso do ex-reitor, o Ministério Público deu início a um inquérito civil público para investigar o desvio de recursos públicos na reforma de seu apartamento funcional, dando ensejo à propositura de ação civil pública por ato de improbidade administrativa. No caso dos ex-diretores da Finatec foi instaurado inquérito policial para verificação da prática dos crimes de apropriação indébita, formação de quadrilha e lavagem de dinheiro.

[158] No tocante a responsabilização administrativa do ex-Reitor Timothy Mulholland, foi instaurado o Inquérito Civil n.º 1.16.000.000245/2009-68 pelo Ministério Público Federal, para apurar a malversação e possíveis desvios de recursos públicos federais na Fundação Universidade de Brasília. Sob a hipótese de dispensa de licitação do art. 24, inciso XIII da Lei n.º 8.666/1993, a Universidade de Brasília contratava com quatro fundações de apoio (Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico na área da Saúde FUNSAÚDE, Fundação de Estudos e Pesquisa em Administração e Desenvolvimento FEPAD, Fundação Universitária de Brasília FUBRA e Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos FINATEC) para a realização de serviços comuns, compras de equipamentos, passagens áreas e móveis para o apartamento funcional do ex-reitor, dentre outras compras e atividades. Segundo o Inquérito Civil e com base nos dados do SIAFI, o Ministério Público apontava que foram repassados recursos da Coordenadoria de Administração e Finanças da UnB para as fundações contratadas, com base na emissão de uma grande quantidade de empenhos na modalidade dispensa e inexigibilidade de licitação. Comparadas com outras modalidades, a dispensa era de longe a mais frequente forma de contratação da UnB durante os anos de 2005 até 2008. Quando contratadas para realização de uma obra de construção ou reforma predial, bem como para serviços como o de limpeza, as fundações subcontratavam outras empresas, sem a realização de licitação. Quando eram contratadas para adquirir máquinas, equipamentos, ou qualquer outro bem móvel, também recebiam recursos e contratavam sem a realização de licitação pública. Segundo o Ministério Público, em alguns casos os recursos eram desviados para contas de terceiros ligados aos envolvidos, em outros casos havia um gasto excessivo, vultuoso de recursos públicos para a aquisição de determinados bens móveis, como no caso da compra das lixeiras no valor de mil reais.

No último caso, em 24 de novembro de 2010, o ex-reitor, agora Professor do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília, foi absolvido pelo Juiz Hamilton de Sá Dantas da 21ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal das acusações de improbidade administrativa.

Segundo o magistrado, os gastos exacerbados do reitor não configuraram uso dos recursos públicos em proveito próprio, pois foi demonstrado que todos os recursos foram empregados no imóvel de propriedade da Universidade de Brasília e que seu patrimônio não sofreu alterações acima de seus rendimentos demonstrados.

O Juiz ainda ressaltou que os recursos empregados na reforma por terem vindo da Finatec, uma fundação de apoio no regime de direito privado, seriam recursos privados, não configurando hipótese de improbidade. Além disso, afirma que a reforma havia sido aprovada pelo Conselho Universitário (Consuni/UnB), inclusive com a autorização para o dispêndio destas quantias, não tendo sido caracterizado hipótese de desvio. A Fundação neste caso foi apenas o instrumento para realização da reforma. Nas palavras do Magistrado:

> "De início, deve-se, desde logo, destacar que os bens adquiridos foram, desde a data de sua compra, integrados ao patrimônio da Universidade de Brasília, como o próprio autor desta ação reconhece na inicial. De outro lado, é também interessante frisar que a verba utilizada não tem natureza pública, como esclarece a Universidade de Brasília, litteris: Os recursos utilizados para mobiliar o imóvel são oriundos de taxas do Fundo de Apoio Institucional (FAI) da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec).
>
> A Finatec é uma fundação de direito privado inteiramente autônoma, sem vínculo orgânico com a UnB além da caracterização de ser uma fundação de apoio à FUB, assim reconhecida pelos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia.
>
> Os recursos do FAI, assim, são recursos privados, obtidos por uma fundação de direito privado, que os repassa, em bens e serviços, à FUB para que seja considerada fundação de apoio, nos termos da Lei 8.958/94 e Decreto 5.205/04. (fls. 677/678).
>
> [...]
>
> De fato, se afigura defensável a afirmação de que a Universidade de Brasília necessita de luxuosas instalações para a recepção de membros da comunidade acadêmica, com o fim proporcionar bom ambiente para o desenvolvimento institucional da Universidade.
>
> Pode-se discordar desse entendimento, mas não me parece que tal providência constitua ato de improbidade administrativa. Do contrário, o Ministério Público Federal teria que ajuizar inúmeras ações contra os administradores e membros dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e até mesmo do próprio Ministério Público Federal, que, notoriamente, transitam em carros luxuosos e usam instalações dignas de reis e rainhas.
>
> Portanto, enquanto não houver a instituição do "princípio da simplicidade", abolidor de toda suntuosidade inútil e desrespeitosa com a população ainda muito carente deste País, teremos que conviver com o pensamento de que o luxo promove o "desenvolvimento institucional" ou é compatível com a "dignidade do cargo"."

No caso dos diretores da Finatec, em 10 de outubro de 2010, Antonio Henriques, sua mulher e Eduardo Grin, foram condenados pela 3ª Vara Criminal do Distrito Federal a dez

anos de prisão, em regime fechado, pela prática dos crimes de apropriação. Segundo o magistrado ficou demonstrado que os réus tiveram um incremento significativo em seu patrimônio pessoal, muito próximo dos valores apontados como desviados, totalizando vinte e oito milhões de reais.

Segundo a sentença, entre os anos de 2001 e 2006, foram celebrados diversos contratos em que foram repassados para as empresas dos réus da ação penal recursos que a fundação de apoio destinaria para projetos. Foram apresentadas notas fiscais de serviços que não ocorreram, projetos que não saíram do papel, mas que tiveram recursos executados, contratação de funcionários fictícios. Em síntese, a fundação de apoio figurou aqui como instrumento para viabilização de operações de fraude, tendo como vítima a universidade, pois como já vimos boa parte dos recursos de que a fundação dispunha em boa medida devem ter sido repassados pela universidade.

As fundações foram consideradas facilitadoras dos desvios ocorridos em 2008. Prova disso foi que no mesmo ano o Conselho Universitário da UnB rompeu com os contratos e descredenciou três das cinco fundações de apoio que atuavam no apoio da Universidade, são elas: a própria Finatec, a Fundação Universitária de Brasília (Fubra) e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico na Área de Saúde (Funsaúde)[159].

As outras duas, a Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração e Desenvolvimento (Fepad) e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Hospital da UnB (Fahub) foram extintas.

Apenas no início de 2011, o Consuni/UnB aprovou o recredenciamento da Finatec e das outras duas fundações que haviam sido descredenciadas em 2008. O modelo atual da Finatec é de escritório de transferência de tecnologia, em que fica clara a sua posição na gestão da propriedade intelectual da universidade e na gestão de projetos de tecnologia, em especial atuando na captação de investimentos de empresas privadas.

Sem dúvida, um exemplo significativo para o estudo das fundações, em especial como uma forma de aprendizado institucional para o conjunto de Professores e Gestores da

[159] ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. Justiça inocenta ex-reitor da UnB. Texto eletrônico publicado no sítio eletrônico da associação ANDIFES. Disponível em: < http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4497:justica-inocenta-ex-reitor-da-unb&catid=52&Itemid=100013>. Último acesso: 07/08/2011. Ver também: REDAÇÃO. Ex-reitor da UnB se livra de condenação por desvio de recursos. *Jornal Correio Brasiliense*, versão eletrônica publicada em: 23/11/2010. Disponível em: < http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/11/23/interna_cidadesdf,224401/ex-reitor-da-unb-se-livra-de-condenacao-por-desvio-de-recursos.shtml>. Último acesso: 07/08/2011.

Universidade de Brasília, no qual antes da fundação de apoio ser a "culpada" por atos prejudiciais à Universidade, foi também vítima, ao lado da Universidade dos atos ali praticados.

Contudo, em nosso entendimento, estes são fatos fundamentais para explicar as razões do Acórdão n.º 2.731/2008, mesmo mantendo as funções e o escopo das atividades das Fundações definidas na Decisão n.º 655/2002, propor uma nova leitura para a Lei n.º 8.958/1994, em particular no que toca o conceito de recursos públicos e a captação de fundações de apoio junto à agências de fomento federais, tendo impactos diretos em suas recomendações, apontadas pelas universidades federais e seus pesquisadores como paralisantes à pesquisa e aos projetos de desenvolvimento tecnológicos realizados por universidades federais.

iii. Acórdão n.º 2.731/2008: "Velhos temas, novos conceitos"

> "Eu queria deixar algumas mensagens. Uma delas é que o Tribunal reconhece o papel das Fundações de Apoio. Em momento algum vocês vão encontrar escrito em algum Acórdão do Tribunal que as Fundações não são importantes ou que elas, como também foi discutido aqui, poderão desaparecer diante de alguma proposta de autonomia universitária. Pelo Contrário, o Tribunal ele sempre pontuou até nichos pouco explorados pelas Fundações de Apoio como, por exemplo, a transferência de tecnologia, registro de patente e, enfim, atuação como parceira nesses cenários em que elas continuam atuando pouco, no meu entender, podemos discutir isso melhor. Mas o Tribunal ele conhece as Fundações de Apoio. Esse Acórdão foi menos que restritivo, foi um Acórdão indutivo. Uma leitura com outros olhos pode ver que nós procuramos semear, deflagrar ações ministeriais. O Tribunal não legislou, outra posição também um pouco errônea. O Tribunal recomendou em alguns pontos mudanças dos dispositivos normativos ou legais. Recomendou. E com isso, eu acho que ele conseguiu mexer com as estruturas ministeriais tanto que está se vendo aí alguns esforços."[160]

[160] Este trecho faz parte da palestra de Luiz Wagner Mazzaro de Almeida, auditor Federal de Controle Externo da Secex "RJ do Tribunal de Contas da União, proferido no XXVII Encontro Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica, realizado de 14 a 16 de outubro de 2009. Sua palestra fez parte do Painel II: "*Acórdão TCU 2.731/2008 e Regramento da Administração Fundacional*", em que representantes de universidades federais, auditores do Tribunal de Contas da União e representantes de fundações de apoio debateram sobre os impactos e as propostas de compatibilização entre a atuação das fundações de apoio e o regime de direito público. Interessante notar a visão de um dos auditores responsáveis pela Fiscalização Orientação Centralizada (FOC), que deu origem ao Acórdão n.º 2.731/2008. O trecho selecionado dá a impressão que o Tribunal abriu o caminho para as universidades explorem as suas fundações de apoio como escritórios de gestão de contratos e de transferência de tecnologia. Curioso é que tal impressão não era compartilhada com os demais participantes d o encontro. Para mais detalhes ver em: XXVII ENCONTRO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. 1ª edição. Márcio Ziviani e Paulo Afonso Bacarense Costa (organizadores). Juiz de Fora: CONFIES, 2009, p. 228.

Nas palavras do auditor federal, Luiz Wagner Marazzo, se encontram três percepções relevantes para nossa reflexão sobre o Acórdão, a de que o Tribunal conhece as fundações, a de que este foi um Acórdão indutor de comportamentos e de que se espera ainda um tipo de atuação por parte das fundações de apoio, qual seja, a de cuidar da transferência de tecnologia da universidade pública federal.

Conhece porque já tratou em diversas oportunidades sobre o tema, já tendo construído conceitos e glosado muitas prestações de contas de universidades federais. Parece que o Auditor sugere que o Tribunal □sabe com quem está lidando□.

Ao mesmo tempo, como uma decisão de caráter prospectivo, olhando para frente, dispondo como as fundações devem atuar, não como tradicionalmente as decisões jurídicas examinam questões, verificando o que já ocorreu.

E, a de que há um espaço não explorado pelas fundações, em sentido amplo, no contexto de sua relação com as universidades federais, as atividades de transferência de tecnologia e desenvolvimento tecnológico. Vejamos com maior detalhe esta nova forma de abordagem do Tribunal.

Como primeira visão do Acórdão, gostaríamos de reproduzir a matriz de questionamentos desenvolvida pelo Tribunal e entregue a seus auditores, para que estes a aplicassem no exame das universidades selecionadas para a Fiscalização de Orientação Centralizada, base fática para as recomendações estipuladas pelo Tribunal. São elas:

1. A IFES tem normas internas (além dos contratos e convênios de parceria) regulando a sua relação com a Fundação de Apoio, à luz das normas gerais que regem a matéria?

2. Como tem ocorrido o processo de credenciamento das fundações de apoio da IFES e como estão sendo acompanhados os novos requisitos para os próximos processos?

3. O Ministério Público Estadual, por meio de sua Curadoria de Fundações, tem fiscalizado regularmente a fundação de apoio?

4. A formalização dos convênios, contratos e ajustes celebrados com a fundação de apoio está em conformidade com a legislação e jurisprudência que regem a matéria, incluindo a existência de projetos de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, científico e tecnológico elaborados e aprovados pelo órgão competente da IFES, para cada ajuste celebrado com a fundação?

5. A execução dos convênios, contratos e ajustes celebrados com a fundação de apoio está em conformidade com a legislação e jurisprudência que regem a matéria?

6. A IFES exerce um controle eficiente sobre os contratos, convênios e ajustes celebrados com a fundação de apoio?

7. Existe cessão de pessoal da IFES para a fundação de apoio e, em caso positivo, é feita dentro das exigências legais normativas, incluindo a sistemática de concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão, considerando também o confronto com as possibilidades de pagamento alternativo por serviços eventuais prestados?

8. Existe pessoal contratado pela fundação de apoio para atividades na IFES e, em caso positivo, é feita dentro das exigências legais e normativas, sem alocação para atividades permanentes e sem caracterização de "terceirização de serviços"?

9. Há ressarcimento, por instrumento próprio, devido pela utilização de bens e serviços da IFES, pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução de cada projeto firmado entre a IFES e a fundação de apoio?

10. Há ressarcimento, por instrumento próprio, de parcelas arrecadadas pela fundação de apoio e devidas à IFES pela utilização de pessoal, conhecimento, imagem, bens e serviços, em projetos firmados entre ela e a fundação de apoio, inclusive cursos e concursos?

11. Há casos de repasse, da IFES à fundação de apoio, de recursos orçamentários disponibilizados em final de exercício financeiro ou alocados para o programa REUNI, em especial para obras de expansão, reforma ou aparelhamento?

12. A IFES tem utilizado, de alguma forma, fundações de apoio para ações relativas à apropriação de resultados de pesquisas (patentes, royalties, etc.) ou em ações ligadas à Lei de Inovação Tecnológica (Lei n.º 10.973/2004)?

13. A IFES tem utilizado, de alguma forma, a sistemática introduzida pela Lei n.º 11.314/2006, para pagamento de Gratificações de Cursos e Concursos, remunerando diretamente servidores envolvidos em logística, preparação e execução de cursos de pós-graduação ou extensão, bem como de vestibulares ou concursos públicos?

14. Quais são as possíveis práticas de boa gestão existentes no cenário atual e quais as sugestões potenciais dos gestores e da equipe a serem acrescentadas as propostas já feitas pelo TCU acerca do relacionamento entre IFES e fundações de apoio, incluindo sugestões de mudanças legislativas ou de orientações ministeriais nos instrumentos que regem esse relacionamento?

Como se pode observar, boa parte das perguntas propostas pela fiscalização dialoga diretamente com os conceitos e temas tratados na Decisão n.º 655/2002, podendo ser divididas em dois grupos: aquelas questões referentes a verificação do cumprimento do texto normativo da Lei n.º 8.958/94 e de seu Decreto regulamentar de 2004, e questões que procuraram verificar a assimilação da jurisprudência do Tribunal e produzir novas informações sobre a atuação das fundações, como por exemplo o uso de fundações de apoio nos arranjos previstos na Lei de Inovação.

Como exemplo do que estamos estipulando como verificação do texto normativo, podemos mencionar as questões dois e três da matriz. Ali, busca-se saber se houve o cumprimento do credenciamento obrigatório previsto no inciso III do art. 2º da Lei n.º 8.958/94, ou se havia a fiscalização obrigatória do Ministério Público Estadual quanto à atuação das fundações, conforme prevista no inciso I do art. 2º. Questões que não envolvem nenhuma controvérsia jurídica ou disputa entre interpretações sobre o papel das fundações. São perguntas de sim ou de não, em que "sim" demonstra um comportamento de acordo com a norma e "não" o contrário.

No segundo conjunto de questões, vemos a presença de controvérsias jurídicas relevantes ao debate sobre os limites da atuação das fundações no contexto das universidades federais, sendo que algumas já foram respondidas pelo Tribunal, apresentadas neste trabalho na Decisão n.º 655/2002, enquanto outras ainda estavam pendentes de resposta.

No primeiro grupo, podemos mencionar a questão número oito, em que se trata da fundação como instrumento de terceirização de serviços, em que fica clara a importância da definição do conceito de desenvolvimento institucional como fundamento para a configuração

da hipótese de dispensa de licitação do art. 24, inciso XIII da Lei n.º 8.666/93, fundamental também para responder as questões quatro e cinco.

No segundo grupo, podemos mencionar as questões sobre a obrigatoriedade das fundações de apoio, no escopo dos contratos celebrados com as universidades, se promoverem efetivamente o ressarcimento a elas pelo uso de sua infraestrutura de pesquisa, que pode ir desde o uso de laboratórios até a mera menção do nome da universidade, questão ainda controversa à época do Acórdão, em particular no que tange a existência de fundos de apoio institucional, e a presença de fundações de apoio em arranjos da Lei de Inovação.

De modo geral, os questionamentos estão relacionados a três preocupações fundamentais: (i) as universidades federais têm e exercem controle sobre as fundações de apoio? (ii) os contratos e convênios estabelecidos estão ligados à atividades de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, tendo objeto, prazo, pessoal, e planejamento para sua realização? (iii) Há recursos públicos que não estão sendo revertidos para as universidades em razão de respostas negativas dos dois questionamentos anteriores?

Como respostas para estas questões selecionamos as informações colhidas na fiscalização que estivessem presentes em pelo menos três universidades do universo de dezesseis analisadas. Isto porque, cada auditor respondeu os questionamentos acima com base na universidade analisada. Sendo assim, comportamentos com ocorrência em apenas uma universidade, em nosso entendimento, devem ser vistos como comportamentos isolados, sendo deixados de lado para os fins da análise aqui proposta.

Neste sentido, no conjunto de questões em que não havia nenhuma controvérsia quanto a interpretação das normas verificou-se: (*i*) muitos credenciamentos estavam vencidos[161]; (*ii*) a existência de contratos celebrados sem aprovação do órgão máximo da universidade[162]; (*iii*) contratos "guarda-chuva", sem a previsão de remuneração, com objeto genérico e com a existência de pagamento por parte da universidade de antecipação de despesas da fundação[163]; (*iv*) ausência de prestação de contas[164] a universidade e ao TCU; e (*v*) subcontratação do objeto do contrato ou convênio[165].

Como já dito, foram questões que não demandavam do Direito respostas ou propostas interpretativas da Lei n.º 8.958/94, como a apresentada neste trabalho encarando as fundações de apoio como organizações de intermediação. São questões que já tinham respostas muito

[161] Fato observado nas seguintes universidades: UFRR, UFOP e UFSC.
[162] Fato observado nas seguintes universidades: UFAM, UFMG, UFSC, UFOP, UFPE, UFF, UFRRJ, UFAC e UFPR.
[163] Fato observado nas seguintes universidades: UFPI, UFAM, UFPR, UFG, UFMG, UFAC e UFSC.
[164] Fato observado nas universidades: UFMG, UFPE, UFOP e UFSC.
[165] Observada nas seguintes universidades: UFAM, UFAC, UFMG, UFC, UFF, UFRRJ e UFPE.

claras do Direito, podendo ser extraídas da mera leitura da legislação, questões de "sim ou não" como já mencionado. Por isso, acreditamos que elas já tiveram seu espaço ocupado neste trabalho, fazendo com que nos inclinemos ao estudo do segundo grupo.

No segundo grupo, de controvérsias jurídicas analisadas pelo Tribunal, podemos as dividir em seis pontos, discutindo cada uma delas sob a sua compatibilidade com o regime de direito público e a perspectiva das fundações de apoio como organizações de intermediação, conceito que em nosso entendimento compartilha com boa parte da caracterização proposta pelo Tribunal na Decisão n.º 655/2002. São eles:

i. Constatou-se em seis universidades[166] a ausência de normativo interno quanto à formalização, tramitação, aprovação de projetos, prazos de execução, tipos de bolsas, teto das bolsas e remuneração das fundações, bem como para a contratação de serviços técnicos e de consultoria de professores e pesquisadores;

ii. Constatou-se a em cinco universidades[167] a dispensa indevida de licitação com base na hipótese de dispensa de licitação desenvolvimento institucional para realização de obras laboratoriais e para a organização do vestibular da instituição;

iii. Constatou-se em quatro universidades[168] a alocação continuada de docentes em projetos com a fundação de apoio, com percepção perene de bolsas, desconfigurando o caráter esporádico exigido pelo art. 6º do Decreto n.º 5.205/2004;

iv. Constatou-se em seis universidades[169] a ausência de ressarcimento às universidades pela utilização de bens e serviços propiciados pela IFES previsão indevida de retenção de percentuais de receita para fundos de apoio institucionais;

v. Constatou-se em onze universidades[170] o repasse direto às fundações apoio de recursos financeiros obtidos em projetos da universidade, ou de professores da universidade, financiados por agências de fomento e fundos setoriais;

[166] As seis universidades foram: UFERSA, UFG, UFBA, UFPE, UFRR e UFAC.
[167] As cinco universidades foram: UFMG, UFERSA, UFRN, UFOP, UFAM.
[168] As quatro universidades foram: UFAC, UFMG, UFPE e UFRN.
[169] As seis universidades foram: UFAC, UFAM, UFOP, UFMG, UFRR e UFSC.
[170] As onze universidades foram: FUFPI, UFOP, UFRN, UFC, UFMG, UFRRJ, UFG, UFPE, UFAC UFRR e UFBA.

vi. Por fim, constatou-se em quatorze das universidades[171] o repasse às fundações de recursos orçamentários vindos de projetos coordenados pelo Ministério da Educação e de Ciência e Tecnologia, encaminhados às universidades no final de exercícios financeiros, em algumas oportunidades no último dia do ano.

Na primeira delas, a ausência de regulamentos editados pelas Universidades Federais disciplinando sua relação com as fundações de apoio, verifica-se o receio de perda do controle da Universidade sobre a atuação das fundações de apoio. Não estaria claro para os atores dessa relação quais seriam as regras do jogo, qual a política institucional da universidade para o estabelecimento dessa relação. Sem normativas internas que tratassem sobre contratos, recursos, relação com servidores, propriedade intelectual, ficava a impressão de que oportunidades de desvios de recursos e de finalidades, bem como situações de conflito de interesses seriam mais difíceis de serem controladas.

A Lei n.º 8.958/1994, neste ponto, não dispunha de um dispositivo em que ficava expressa a necessidade de normativas internas. Não determinava se era uma obrigação ou uma faculdade das Universidades, previa apenas em seu art. 3º, inciso III, que as fundações ficariam sob o controle finalístico e de gestão do órgão máximo da Universidade.

Segundo o posicionamento do Ministro Relator do Acórdão, na ausência de normas internas, claras, dispondo sobre questões deixadas em aberto pela legislação, próprias da relação particular entre estas entidades, irregularidades passariam despercebidas, como por exemplo, bolsas de estudo com valores muito dissociados dos projetos em que ela se insere, projetos que não seriam conduzidos de forma eficiente, haveriam desperdícios de recursos públicos e privados, bem como a celebração de contratos e convênios "guarda-chuvas", em que todas as contratações seriam realizadas com uso de fundações, dentre outras que poderiam ser mencionadas a título de exemplificação.

Segundo o Ministro Aroldo Cedraz, o Tribunal não pretendia cuidar dos requisitos mínimos ou das características principais que deveriam estar dispostas nestes regulamentos, mas sim da inexistência destes como uma questão relevante, a qual apresenta riscos desnecessários a gestão de recursos públicos, já se mostra contrária a lógica proposta na Lei n.º 8.958/94, a lógica em que a universidade deve ter o controle sobre as atividades das fundações, em que estas normativas serviriam de instrumento para controlar o auxílio

[171] As quatorze universidades foram: UFAM, FUFPI, UFAC, UFOP, UFRN, UFC, UFMG, UFF, UFRRJ, UFG, UFPE, UFAC UFRR e UFBA.

exercido pelas fundações. Sem estas normativas, não haveria possibilidade de controle, ameaçando, por consequência a própria atividade de auxílio.

Na segunda constatação da Fiscalização, observavam-se duas situações distintas, a de dispensa de licitação para a realização de obras laboratoriais e a de dispensa de licitação para a realização de concursos, como os concursos de vestibular de ingresso na universidade, ambos sob o conceito de desenvolvimento institucional.

Na definição estipulada na Decisão n.º 655 de 2002, definiu-se "desenvolvimento institucional" como o conjunto de programas, ações, projetos e atividades que levassem à melhoria mensurável das condições das instituições federais de ensino superior com vista ao cumprimento da sua missão institucional, consignados em plano institucional aprovado pelo órgão superior da instituição. Nesta Decisão foram excluídos serviços de natureza comum, como a realização de obras, concursos de ingresso, serviços de limpeza, segurança e conservação predial, atividades meio da universidade, tradicionalmente hipóteses em que é obrigatória a realização de licitação pública.

O elemento central para a definição de desenvolvimento institucional passou a ser a noção de melhorias mensuráveis nas condições das universidades, necessariamente relacionadas aos planos de institucionais destas, aprovados por seus órgãos colegiados superiores. Se serviços de natureza comum haviam sido excluídos, obras e melhorias em estruturas de pesquisa da universidade, como laboratórios e áreas de testes, a questão não ficava tão clara.

Pelo Decreto n.º 5.205/2004, o conceito de desenvolvimento institucional incluía no conceito de desenvolvimento institucional as obras de infraestrutura laboratorial da universidade, podendo ser aprovadas pelo órgão máximo da instituição e segundo os parâmetros do plano institucional ser realizadas no escopo dos contratos celebrados com dispensa de licitação com fundações de apoio.

No Acórdão n.º 2.731/2008, a posição do Tribunal é de que qualquer obra não pode ser objeto de dispensa, mesmo as obras de natureza laboratorial ou as alterações feitas no âmbito de áreas de testes da universidade. No entender do Tribunal, obras são hipóteses de realização de licitação.

Interessante notar que o Tribunal contraria a definição prevista no Decreto, propondo que o sentido da Lei n.º 8.958/94 e da Lei n.º 8.666/93 não seria compatível à inclusão destas obras no conceito de desenvolvimento institucional. Universidades alegavam que o Decreto ao regulamentar o conceito teria força normativa, pois apenas teria atribuído sentido a um

conceito jurídico indeterminado disposto na Lei n.º 8958/94, sem, contudo, inovar no sistema jurídico, ampliando o escopo do conceito do Tribunal.

Em nosso entendimento, se olharmos a fundação de apoio como uma organização de intermediação, em especial na sua imagem de captadora de recursos externos e gestora da transferência de tecnologia da universidade, podemos dizer que se estas obras fizerem parte da modernização da infraestrutura tecnológica da universidade, esta espécie de obra se enquadraria na hipótese de dispensa, pois não apenas seria uma melhora mensurável, como estaria ligada à própria missão institucional da universidade. Não seria mais uma atividade meio da universidade, mas parte integrante da atividade fim desta, pois por vezes reformas e construções de laboratórios com novas tecnologias podem ser em si a tecnologia da Universidade, como vimos no caso *Biphor*.

Aproveitando o raciocínio anterior, das fundações como organizações de intermediação, passamos pela análise da terceira constatação apontada pelo Tribunal, a de pagamento de bolsas para professores de forma contínua, descaracterizando o caráter esporádico previsto no art. 6º do Decreto n.º 5.205/2004.

Segundo o Acórdão, bolsas de ensino, pesquisa e extensão devem necessariamente ser veiculadas a projetos específicos sob caráter esporádico, de forma que estas atividades não conflitem com as atividades permanentes desenvolvidas pelos professores. Em razão disso, toda a bolsa teria de estar inserida em um projeto com prazo determinado.

Contudo, no que tange aos projetos de pesquisa, o grau de continuidade é discutível, em especial tendo em vista que podem ser projetos de longo prazo ou até projetos permanentes. Como definir, por exemplo, a continuidade em projetos como o que vimos no desenvolvimento do *Biphor*?

Naquele caso, o desenvolvimento de um novo produto durou cerca de onze anos (1994-2005), contudo, este prazo poderia ser ainda maior se outras modificações fossem propostas ao longo do projeto ou se os resultados almejados não fossem aqueles que foram obtidos.

Além disso, esta continuidade adquire feições mais complicadas quando refletimos sobre a posição do pesquisador no projeto. É comum que a rotatividade de pesquisadores auxiliares nos projetos seja maior do que a de pesquisadores responsáveis. No caso dos auxiliares a questão é simples, contrata-se por tempo determinado, pois sabe-se que muito provavelmente este será substituído por outro pesquisador no futuro. O problema se dá na esfera dos pesquisadores responsáveis e dos coordenadores do projeto. Estes estarão no projeto em todas as suas fases, desde a elaboração, ao seu desenvolvimento e a sua

manutenção, no caso da geração de resultados positivos. Como não caracterizar esta participação como contínua? É da própria natureza de alguns projetos que os seus coordenadores sejam os responsáveis por todo o projeto.

Não seria razoável, dentro da perspectiva das atividades de desenvolvimento tecnológico e do papel das fundações como organizações de intermediação, permitirmos nestes casos a possibilidade de percepção de bolsas enquanto o projeto tecnológico for desenvolvido, mesmo que isto implique uma certa indefinição sobre sua conclusão?

Em nosso entendimento sim. Porém, por enquanto, não haveria subsídios normativos para sustentarmos esta posição, pois o antigo Decreto n.º 5.205/2004 era claro neste sentido, e o atual Decreto n.º 7.423/2010 não nos parece abrir espaço para esta leitura, vinculando ainda a concessão de bolsas a atividades de caráter esporádico.

Passemos agora para a questão dos repasses diretos de recursos orçamentários e extra-orçamentários às fundações de apoio, presentes às constatações quatro, cinco e seis. Como já exposto quando tratamos da formação da Lei n.º 8.958/94, a questão se coloca entre o princípio da unicidade de tesouraria, ou unicidade de caixa, e o receio das universidades em ver recursos que seriam destinados à elas não realizados. Como conceito jurídico central no debate está a definição de recursos públicos presentes nos arts. 3º e 4º da Lei n.º 8.958/94.

Segundo o art. 56 da Lei n.º 4.320/64: "*o recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais*". O princípio da unicidade de tesouraria ou unicidade de caixa, é o princípio que responde a organização centralizada do Tesouro Nacional. Na prática, há uma Conta Única do Tesouro, que durante todo ano é mantida junto ao Banco Central, sendo operacionalizada no dia a dia pelo Banco do Brasil, ou excepcionalmente, por outros agentes financeiros autorizados pelo Ministério da Fazenda em operações específicas.[172]

A importância deste princípio reside na organização contábil da Administração Pública, pois com a centralização de todas as receitas e despesas em uma Conta Única, é possível ao final de cada exercício confrontar os totais e apurar se o resultado foi déficit, superávit ou equilíbrio.

---

[172] A respeito do princípio de unicidade de tesouraria, Flavio da Cruz explica: "*A unidade de tesouraria consiste em traduzir o que a doutrina das finanças públicas consagrou como unidade de caixa. Por esse entendimento, todas as receitas devem entrar em uma caixa única e daí deverá sair o dinheiro para o pagamento de todas as despesas. Conforme modernamente se entende o assunto na prática, a obediência a essa unidade exige uma conta bancaria única que funciona como centralizadora de todos os recursos.*" Ver em: CRUZ, Flavio da. et.al. *Comentários à lei n.º 4.320: Normas Gerais de Direito Financeiro Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Comentários ao Substitutivo do Projeto de Lei n.º 135/96.* 3ªedição. São Paulo: Editora Atlas, 2003, pp. 98-99.

Até o Acórdão n.º 2.731/2008, o Tribunal apresentava o seguinte entendimento sobre os recursos objeto de contratos e convênios da Lei n.º 8.958/1994, sendo o recurso orçamentário, deve ele seguir o princípio de unicidade de tesouraria. Esse entendimento visava apontar para a ilegalidade do recorrente repasse de recursos orçamentários às fundações de apoio, que sob o regime de direito privado, com conta bancária própria, poderia reter estes valores ao final de todo exercício financeiro.

Sob esta mesma lógica, os recursos devidos pelas fundações em razão do uso dos bens da Universidade, como laboratórios, centros de pesquisa, materiais, equipamentos, medidores, uso da marca da universidade, todos eles deveriam não apenas ser repassados às universidades, como também recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional, vedando-se a retenção destes nas fundações, seja por meio de contas bancárias denominadas "fundos de apoio institucional", ou qualquer outra forma de retenção.

A reclamação das universidades quanto a este entendimento residia na sua dificuldade de empregar recursos orçamentários destinados a projetos de pesquisa e extensão universitários. O principal problema apontado pelas universidades federais ao Tribunal era a prática comum de repasse tardio de recursos destinados a estes projetos. Reter recursos era necessário para ampliar a capacidade de investimento das universidades federais em projetos de pesquisa e extensão universitária.

Como já mencionamos no início deste capítulo, tradicionalmente no financiamento das universidades federais o repasse de recursos para custeio de pessoal ocorre regularmente, enquanto o repasse de recursos para projetos é irregular.[173] Se a manutenção da capacidade de investimento das universidades federais é um fator importante no desenvolvimento do ensino superior no país, vê-se apenas a mudança do instrumento pelo qual viabiliza-se esta manutenção, que no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 tinha como estratégia a transformação de recursos de custeio de pessoal em recursos próprios e nos últimos anos a ser feito por meio de fundações de apoio.

---

[173] Retomando o raciocínio de Jacques Schwartzman: "*A solução encontrada pelas IFES para esta diminuição de recursos para OCC, praticada até o final de 1995, ocorreu através de mecanismos informais, possíveis tão-somente em épocas de inflação e de controle pouco rígido das despesas de pessoal. As IFES, por sua iniciativa ou induzidas pela burocracia do MEC, elevaram a requisição mensal para pagamento de pessoal, dentro de faixas aceitáveis para o MEC e respaldada pelas possibilidades naturais de aumentos provocados por promoções, abono de férias, mudanças de regime de trabalho, etc. Os recursos não utilizados para pagamento de pessoal eram, então, aplicados no mercado financeiros e obtinham elevados rendimentos nominais, devido à forte inflação do período. Eram, então, transformados em receitas próprias e usados em despesas de OCC. No final do ano, os recursos de pessoal, não utilizados para este fim, deveriam ser devolvidos ao Tesouro, embora o acerto fosse feito em termos nominais.*" Ver em: SCHWARTZMAN, Jacques. O Financiamento da Instituições de Ensino Superior no Brasil. In: Seminário sobre os Desafios do Ensino Superior, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, pp. 1-44, p. 10. Disponível em:<http://www.iea.usp.br/observatorios/educacao>. Último acesso: 10/04/2011.

Segundo o reitor da Universidade Federal de São Carlos, Professor Targino de Araújo Filho, recursos para projetos eram recorrentemente repassados no último mês do ano, sendo que em alguns casos já foram repassados à Universidade Federal de São Carlos nos últimos dias do ano, quando pelo princípio da unicidade de tesouraria teriam de retornar ao Tesouro Nacional.[174]

Em nosso entendimento, a prática de envio tardio de recursos em parte se liga a necessidades atreladas à geração de equilíbrio e superávit das contas públicas, em que estes recursos ainda não repassados ou repassados no último mês ou dias do ano servem como margem de manobra para garantir um resultado positivo no final do exercício.

Mesmo que acreditemos que tal prática não deveria ser premiada pelo não emprego destes recursos em projetos de pesquisa e extensão, não temos subsídios jurídicos para discordar da leitura proposta pelo Tribunal quanto à necessidade de recolhimento destes recursos à Conta Única do Tesouro. São recursos orçamentários e, portanto, devem seguir as normas deste regime, inclusive quando tratamos de organizações de intermediação.

Todavia, não ficava claro até o Acórdão n.º 2.731/2008 se recursos que viriam de Agências de Fomento, como a Financiadora de Projetos (FINEP), empresa pública ligada ao Ministério de Ciência e Tecnologia, em que os recursos administrados são do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), também receberiam o mesmo tratamento.

Isto porque, os recursos vindos de agências de fomento, em particular da FINEP, principal agência no âmbito do financiamento desenvolvimento tecnológico, estão sempre atrelados a projetos específicos, via de regra, dentro de programas criados pela própria Agência, através de lançamento de edital, recebimento e análise de projetos, dentro dos quais o vencedor da disputa obtém o financiamento, sendo que no caso da FINEP os recursos são advindos de um fundo especial que não participa da lógica orçamentária.

Na prática, quando um pesquisador ou um grupo de pesquisa de alguma universidade federal era escolhido para a realização de um projeto financiado pela FINEP, era celebrado um contrato mediante o qual os recursos do financiamento eram repassados diretamente à fundação de apoio e projetos de desenvolvimento tecnológico da universidade. Em alguns

[174] A esse respeito o Professor Targino de Araújo Filho comenta: "*O MEC* [Ministério da Educação] *não consegue soltar o dinheiro ao longo do ano para os projetos e chega lá no final do ano, ele vem com uma avalanche de projetos. Estes projetos aqui você fica sob pressão dos pesquisadores.* [Eles pergunta] "*Como é que eu vou perder um milhão de reais?*" *E o que a gente fazia? A gente recebia os projetos e repassava o dinheiro para a fundação, porque se a gente não passasse o dinheiro para a fundação, o dinheiro voltava.*" APÊNDICE A. Entrevista com o Professor Targino de Araújo Filho, julho de 2011, p. 213.

casos a Fundação abria um conta bancária própria para a gestão dos recursos, em outros casos os mantinha em uma conta única da fundação.

Na leitura das universidades federais, não faria sentido que recursos obtidos junto a Agências de Fomento, para projetos com duração maior do que um ano, fossem inseridos na lógica orçamentária de recolhimento à Conta Única do Tesouro Nacional.

Diferente do entendimento das Universidades, o Tribunal, em nossa visão influenciado pelas descobertas da fiscalização e pelas suspeitas de desvios da Finatec, os quais envolviam recursos da FINEP, recomendou aos Ministérios da Educação e de Ciência e Tecnologia, que não permitissem com que suas agências de fomento repassassem qualquer recurso diretamente para fundações, tendo que repassá-los diretamente às universidades.

Essa recomendação se sustentava no conceito de recurso público estipulado no Acórdão, de forma inédita, que gerou reflexos não apenas no conceito de recursos extra-orçamentários, mas também sobre a definição de recursos privados nos contratos entre fundações e universidades. Vejamos.

O Tribunal, em sua recomendação 9.1. firmou o entendimento de que:

> *"(...) a expressão "recursos públicos" a que se refere o art. 3º, caput, da Lei 8.958/1994 abrange não apenas os recursos financeiros aplicados nos projetos executados com fundamento na citada lei, mas também toda e qualquer receita auferida com a utilização de recursos humanos e materiais das Instituições Federais de Ensino Superior, tais como: laboratórios, salas de aula; materiais de apoio e de escritório; nome e imagem da instituição; redes de tecnologia de informação; documentação acadêmica e demais itens de patrimônio tangível ou intangível das instituições de ensino utilizados em parcerias com fundações de apoio, sendo obrigatório o recolhimento de tais receitas à conta única do Tesouro Nacional;"*

Sendo assim, não apenas recursos extra-orçamentários, como aqueles que não estão diretamente relacionados às previsões orçamentárias de repasse, seriam recursos públicos, como também *toda e qualquer receita auferida com a utilização de recursos humanos e materiais das Instituições Federais de Ensino Superior*, ou seja, qualquer receita com algum grau de correlação com recursos da universidade é receita pública, e como tal, deve ser recolhida à Conta Única do Tesouro Nacional.

Contudo, assim como as universidades, discordamos do entendimento do Tribunal, pois mesmo que recursos orçamentários e recursos extra-orçamentários, advindos de Agências de Fomento, sejam recursos públicos, não seguem a mesma lógica do princípio de unicidade de tesouraria. Vejamos por que.

Em primeiro lugar, mesmo que públicos, tais recursos não figuram diretamente no Orçamento, não estando sob o escopo de incidência das regras e princípios que organizam o orçamento público. São exceção ao princípio de unicidade de caixa, pois servem a uma finalidade especifica, em que o legislador optou pela distinção do regime geral.

Na própria dicção dos artigos 71[175] e 72[176] da Lei n.º 4.320/64, fica claro o caráter dos fundos especiais, pois tem de ser criados por lei própria, a qual designará recursos específicos e os fins a serem alcançados. São recursos que, por sua própria constituição não farão parte do ciclo natural de formação e execução do orçamento público federal.

Um exemplo disso é o caso da FINEP na gestão dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). O fundo foi criado pelo Decreto-Lei n.º 719/69, que designando recursos próprios a serem destinados a projetos de ciência e tecnologia desenvolvidos por entidades de pesquisa. Em 2007, a FINEP foi nomeada como a secretaria executiva do Fundo, sendo a responsável pela elaboração de editais e pela seleção de projetos de pesquisa e infraestrutura de pesquisa no país.

Segundo Flávio Cruz, fundo especial é uma forma de gestão que se diferencia da gestão por caixa único, com finalidades variadas e abrangência ampla, podendo se estender em diversos setores da administração pública federal, estadual e municipal, sendo também providos de recursos das mais variadas origens: receitas próprias, receitas vinculadas, incentivos fiscais, doações, empréstimos internos e externos, dotações orçamentárias, créditos especiais, etc.[177].

Sendo assim, faria sentido que recursos que foram designados pelo legislador como recursos a serem empregados em projetos específicos ingressarem no conjunto geral de

---

[175] Nos termos do Art. 71 da Lei n.º 4.320/64: "*Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.*"

[176] Nos termos do Art. 72 da Lei n.º 4.320/64: "*Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.*"

[177] Nas palavras do autor: "*Inicialmente, há que se entender que fundo especial é uma forma de gestão que se diferencia da gestão por caixa único, por se constituir em restrição sobre um conjunto de valores para atendimento de determinados objetivos. As finalidades dos fundos são as mais variadas possível e abrangem diversos setores da administração pública federal, estadual e municipal, providos de recursos das mais variadas origens: receitas próprias, receitas vinculadas, incentivos fiscais, doações, empréstimos internos e externos, dotações orçamentárias, créditos especiais, etc. Salientamos, pois, que o fundo especial é uma forma de gestão de recursos que não se caracteriza como entidade jurídica própria ou órgão. Contudo, é classificado como unidade orçamentária e contábil, com demonstração das origens e aplicações de recursos específicos para atender as finalidades específicas de sua criação.*" Ver em: CRUZ, Flavio da. et.al. *Comentários à lei n.º 4.320: Normas Gerais de Direito Financeiro Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Comentários ao Substitutivo do Projeto de Lei n.º 135/96.* 3ªedição. São Paulo: Editora Atlas, 2003, pp. 106-107.

recursos orçamentários, aglutinados na Conta Única do Tesouro Nacional? Acreditamos que não.

Se aplicados em projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico das universidades, não faria sentido mantê-los atrelados aos projetos, não vemos razão para que estes recursos ingressem na Conta Única do Tesouro Nacional, mesmo sendo recursos públicos como os recursos orçamentários.

Além disso, e em segundo lugar, não haveria nenhuma previsão sobre a necessidade de recolhimento destes recursos na Lei n.º 8.958/94. Ao contrário, a lógica de um financiamento realizado por uma Agência de Fomento compreenderia a disponibilização contínua de recursos para projetos de médio e longo prazo. E, neste contexto, as fundações apenas estariam viabilizando esta espécie de financiamento feito por estas entidades, que, se feito diretamente com as universidades não ocorreria de forma efetiva.

Para melhor compreensão da extensão desta determinação vejamos alguns exemplos.

Na criação da PAM Membranas pela Incubadora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como a empresa privada contou com a infraestrutura laboratorial, humana, e materiais da Universidade, toda a receita auferida pela empresa seria considerada por essa definição um recurso público, tendo de ser recolhido à Conta Única do Tesouro Nacional.

Se a Universidade de Campinas fosse uma universidade federal, todos os recursos aportados pela Serrana Mineração no projeto de desenvolvimento do *Biphor*, bem como todos os resultados financeiros advindos da sua comercialização, tanto da universidade, quanto da empresa, seriam considerados como recursos públicos e, portanto, deveriam ser recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional.

São dois exemplos que procuram ilustrar a extensão do conceito, que, se levado a sua aplicação integral, converte recursos privados destinados a projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico em recursos públicos, esvaziando a capacidade de investimento das universidades nestes projetos.

Além disso, cabe a advertência de José Afonso da Silva sobre a própria impossibilidade atual de organização das finanças públicas segundo o princípio da unidade de caixa:

> Este foi também um dos mais caros à concepção clássica de orçamento, e certamente o mais violado. A exigência de que o orçamento fosse uno, como constava do art. 73 da Constituição de 1946 assentava-se em que todas as contas orçamentárias constassem de um só documento e de uma única caixa. Consistia, pois, em apresentar o orçamento de tal forma que fosse suficiente fazer duas somas para obterem-se o total das despesas e o total das receitas e uma subtração entre os

> dois totais para saber se o mesmo continha um equilíbrio, um excedente de receita (superávit) ou déficit.
> A evolução das tarefas estatais tornou impossível cumprir esse princípio tal como era formulado, porque foram surgindo orçamentos paralelos (de autarquias, de entidades paraestatais, de autonomias administrativas, etc.). Além disso, apareceu uma multiplicidade de "orçamentos" dentro do orçamento geral, desde a distinção entre orçamento ordinário e orçamento extraordinário, orçamento corrente e orçamento de capital, orçamento anual e orçamento plurianual. Este especialmente veio conturbar o princípio da unidade por sua vinculação a planos de longo prazo (art. 165, §4º). Então, em lugar da pretensão unidocumental, o orçamento moderno, por sua assinalada relação com o planejamento, tornou-se necessariamente multidocumental."[178]

Em nosso entendimento, o conceito definido foi inadequado diante de arranjos de cooperação entre universidade e empresa e contraditório diante da própria definição do Tribunal de fundações de apoio como "entidades privadas responsáveis pela gestão de contratos e transferência de tecnologia". Não apenas por impossibilitar qualquer forma de gestão privada realizada por estas entidades, tendo em vista que todos os seus recursos passam a ser públicos pela mera utilização de bens da universidade, como também por esvaziar as suas atividades de intermediação, em particular as que se inserem nos instrumentos previstos na Lei de Inovação.

Ressalte-se que este conceito esvazia os instrumentos da Lei de Inovação, pois se boa parte deles, como a parceria e a formação de empresas de inovação, passam a serem feitas segundo as regras orçamentárias, pelas quais recursos privados passam a ser públicos e as fundações passam a funcionar como departamentos internos das universidades.

Mesmo que o debate sobre a relação entre recursos extra-orçamentários e o princípio da unicidade do tesouro ainda permaneça, mesmo que, em nosso entendimento, não sigam a mesma lógica e busquem proteger aspectos diferentes dos recursos públicos, o conceito de recursos públicos do Tribunal não merece consideração, seja por sua contradição com sua própria definição do escopo de atividades das fundações, seja pela efetivação dos instrumentos da Lei de Inovação, que sem a fundação de apoio, este conceito se esvazia.

No final das contas, acreditamos que as descobertas evidenciadas na Fiscalização de Orientação Centralizada, em conjunto com a crise da Universidade de Brasília, foram preponderantes para o estabelecimento de recomendações e conceitos contrários ao sentido das fundações como organizações intermediadoras.

O que em 2002, sinalizava como início da sistematização de entendimentos sobre a disciplina jurídica das fundações de apoio em sua relação contratual com as universidades

[178] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª edição, rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, pp. 743-744.

federais, em 2008 rui no receio do Tribunal em permitir com que crises como a ocorrida na Universidade de Brasília ocorram novamente.

Contudo, como tentamos apresentar até aqui, as fundações de apoio como organizações de intermediação são entidades que tem como objetivo intermediar a concretização do desenvolvimento tecnológico na universidade, em particular como intermediária na relação entre universidade e agências de fomento; e entre universidades e empresas.

Em nosso entendimento, as atenções devem estar mais voltadas para a relação entre universidade e fundação, e menos para a definição do que são recursos públicos, ou a perenidade das bolsas de pesquisa, ou se recursos extra-orçamentários tem o dever de serem recolhidos à Conta Única do Tesouro.

Isto porque, o primeiro passo para a disciplina de organizações de intermediação é a definição de sua função intermediadora, no caso das fundações, voltadas ao auxílio de projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e extensão da universidade.

A questão dos recursos por ela geridos, a possibilidade de reaproveitamento de valores orçamentários, a dinâmica de ingresso de recursos privados, são questões que, uma vez sendo definidas as regras entre universidades e fundações, ficam mais fáceis de serem equacionadas, pois fica claro o percurso dos recursos, a que projetos eles se inseriram, qual destino atingiram, quais resultados proporcionaram.

Desse modo, em nosso entendimento o Tribunal poderia ter se dedicado à reflexão sobre os impactos da ausência de normativas internas no contexto das universidades e seus impactos sobre as irregularidades que ele constatou. Por exemplo, se em universidades que possuem uma normativa interna sobre sua relação com fundações de apoio, há um maior respeito ao recolhimento de recursos à Conta Única ou se há um maior ressarcimento as universidades pelas fundações de apoio pelo uso de sua infraestrutura.

Mesmo que o Tribunal tenha definido que todos os contratos deveriam ser individualizados, os recursos segregados em contas distintas, poderia ter sido realizado um esforço para que fossem apresentadas práticas a serem seguidas, mecanismos de governança e normativas de universidades analisadas que fossem consideradas lícitas e positivas às universidades.

Isto porque, para Fundações com atuação em projetos de desenvolvimento tecnológico, com segregação de recursos em projetos, em que há normativas da universidade sobre bolsas, remuneração, trâmite de processos, dentre outros temas, em que não há indícios de desvio, mas tão somente a retenção de recursos extra-orçamentários e privados para sua

veiculação à projetos, será que a estas fundações vale a pena aplicar as recomendações do Tribunal de Contas?

Em nosso entendimento não. E ao que sugere os movimentos de reforma da Lei n.º 8.958/94, aos Ministérios da Educação e de Ciência e Tecnologia também não.

iv. 2009: O ano em que os projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológicos poderiam ter parado nas universidades federais brasileiras

> "Eu tenho medo de sair preso, depois do que eu vou falar aqui. Preso porque estou diante de autoridades que têm como obrigação precípua zelar pelas normas burocráticas que regem a gestão pública, as quais muitas temos que vencer para cumprirmos nossa missão de Fundação de Apoio ao desenvolvimento da ciência e tecnologia na universidade brasileira.
> (...)
> Lamentavelmente hoje em dia, todo administrador público é considerado, pelos órgãos de controle, um ladrão em potencial. Essa é a grande verdade. Em meus 40 anos de serviço público nunca tive minhas contas reprovadas. Não fiz nada mais que obrigação, mas é um feito. Mas eu sinto nos meus colegas da FINEP, nos meus colegas do CNPq, e nos meus colegas que atuam nas Fundações, um temor paralisante deles em assinar um cheque, em assinar uma nota de empenho, em aprovar uma prestação de contas de um projeto. Projetos esses que tornaram o Brasil campeão em muitas áreas de ciência e tecnologia. Não obstante esse resultado, e o que estamos fazendo nas universidades, nós podemos ser presos porque desviamos recursos da rubrica A para a rubrica B, sem eventualmente pedir autorização a esse ou aquele órgão.
> (...)
> O que adianta prestar conta de "A" a "Z" se o resultado é medíocre? Se o resultado finalístico é medíocre, quem perdeu foi a sociedade que o financiou."[179]

Na fala de Fernando Peregrino, superintendente de uma das maiores fundações de apoio do país, a COPPETEC, ligada a Universidade Federal do Rio de Janeiro, pode se perceber o incômodo de gestores de fundações de apoio, professores universitários e

[179] Este trecho faz parte da palestra de Fernando Peregrino, Superintendente da Fundação Coppetec - RJ, proferido no XXVII Encontro Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica, realizado de 14 a 16 de outubro de 2009. Sua palestra fez parte do Painel II: "*Acórdão TCU 2.731/2008 e Regramento da Administração Fundacional*", em que representantes de universidades federais, auditores do Tribunal de Contas da União e representantes de fundações de apoio debateram sobre os impactos e as propostas de compatibilização entre a atuação das fundações de apoio e o regime de direito público. O discurso em tom de desabafo de Fernando Peregrino revela a impressão negativa que pesquisadores de universidade e membros de fundações de apoio tiveram sobre a intervenção do Tribunal de Contas da União. Interessante notar que para ele a principal questão é o formalismo da prestação de contas e a falta de preocupação com os resultados obtidos pela atuação das fundações de apoio. Uma visão relevante para o debate, em particular se comparada com as visões de Eduardo Sabo Paes, jurista especializado no assunto, e de Luiz Wagner Mazzaro de Almeida, auditor federal de controle externo da Secex "RJ/TCU. Para mais detalhes ver em: XXVII ENCONTRO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. 1ª edição. Márcio Ziviani e Paulo Afonso Bacarense Costa (organizadores). Juiz de Fora: CONFIES, 2009, p. 228.

pesquisadores em relação ao Acórdão n.º 2.731/2008. Não apenas o trecho acima, mas os encontros promovidos pelo Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições Federais de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (Confies), fica claro o descontentamento com a decisão.

Os pesquisadores acusam o Tribunal de Contas da União de inviabilizar a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico nas universidades federais pelo Brasil. Em reportagem do Jornal Folha de São Paulo[180] de 12/01/2009, o coordenador de programas de pós-graduação em engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Luís Pinguelli Rosa, afirmou que se suas verbas FINEP e seus financiamentos do BNDES caíssem na conta da Universidade Federal do Rio de Janeiro e não na da COPEETEC, seus 700 projetos correriam o risco de não serem concluídos.

O coordenador apontava para a impossibilidade de gestão desses recursos por parte da universidade, uma vez que não há certeza sobre quando ocorrerão repesasses para projetos, bem como na universidade não haveria possibilidade de contratação de pesquisadores para trabalhar em projetos por períodos determinados, seja na coleta de dados, seja em experimentos laboratoriais.

Além disso, a própria incerteza quanto aos recursos, se privados, se públicos, se orçamentários, todas as dúvidas sobre o Acórdão, praticamente inviabilizariam investimentos na pesquisa e no desenvolvimento tecnológico.

Fernando Peregrino, no XXVII Encontro Nacional das Fundações de Apoio, organizado pelo Confies, provoca os auditores federais presentes no evento afirmando que a restrição ao repasse direto de recursos de projetos oferecidos pela FINEP ficou restrita às fundações de apoio ligadas a universidades públicas federais, mas não a universidades privadas. Universidades privadas continuariam a receber regularmente seus recursos de projetos FINEP, mesmo estes recursos sendo também recursos públicos. Não deveriam estes recursos ser recolhidos também a Conta Única do Tesouro Nacional, pergunta Peregrino?[181]

Fernando ainda desabafa:

> A Fundação COPPETEC não recebe recursos da UFRJ. Ela é que nem Robin Hood, ela pega dos outros, FINEP e companhias privadas, e põe e planta na UFRJ. Eu não recebo um real com base nesse art. 1º da Lei 8.958, se é isso que estão

[180] JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. *Pesquisadores protestam contra decisão do TCU sobre fundações*. Publicada em 12/01/2009. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u489065.shtml>. Último acesso: 05/01/2011.

[181] XXVII ENCONTRO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. 1ª edição. Márcio Ziviani e Paulo Afonso Bacarense Costa (organizadores). Juiz de Fora: CONFIES, 2009, p. 249.

> pensando, terceirização de orçamento. Eu não faço isso, mas essa é uma opção nossa, da Fundação. Todos os recursos da Fundação são captados em projetos privados e públicos. E o que a gente deixa lá é muito mais do que o orçamento da União deixa para a UFRJ, porque a rubrica, outros custeios e capital da UFRJ é cem; e o que a gente deixa plantado em equipamento, plantados em laboratórios, plantados em serviços é mil; é muito mais que mil. A gente não pega dinheiro para fazer não sei o que, 8.666, sem 8.666, coisa nenhuma não.[182]

Neste mesmo encontro, o Professor Paulo Afonso Bracarense Costa[183], presidente à época do Confies, narra que o CNPq suspendeu no início de 2009 todas as bolsas de pesquisadores que estivessem em projetos com empresas privadas, para averiguar a legalidade da atribuição de bolsas, em particular diante dos novos conceitos do Acórdão de 2008.

O professor cita o Projeto Milênio Nuclear do CNPq, que destinava três milhões de reais ao melhor projeto de desenvolvimento de tecnologias no setor, no qual foi ganhador o Professor Aquilino da UFRJ.

Segundo o Professor Bacarense, o projeto parou. Como os três milhões de reais foram passados da conta pessoal do Professor Aquilino para a COPPETEC, fundação de apoio à Universidade Federal do Rio de Janeiro, não ficava claro se as recomendações do TCU ao Ministério de Ciência e Tecnologia se estendiam a todo e qualquer recurso público recebido pelas fundações. Na dúvida, o projeto parou. Compras, bolsas, e a construção do laboratório foram suspensas. A maior parte destes recursos não foram empregadas.

No mesmo sentido, na X Conferência da Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (ANPEI)[184], o presidente da FINEP, Luís Fernandes, discursou apontando que a decisão do TCU dificultou o apoio a projetos de pesquisa das instituições federais de ensino superior, pois o problema reside na falta de estrutura para o gerenciamento financeiro e administrativo destes projetos pelas universidades, papel executado pelas fundações de apoio.

Naquele momento a FINEP se encontrava em uma posição delicada, não poderia mais repassar recursos para as fundações de apoio de forma direta, ao mesmo tempo que desconfiava do repasse direto às universidades federais em razão das questões orçamentárias envolvidas no tema.

---

[182] Idem, p. 258.
[183] Ibidem, p. 260.
[184] REVISTA ELETRÔNICA INOVAÇÃO UNICAMP. *Tribunal de Contas proíbe repasse de agências do MCT a fundações de apoio, decisão ataca cooperação com empresa e Lei de Inovação*. Publicada em 17/05/2010. Disponível em: < http://www.inovacao.unicamp.br/report/noticias/index.php?cod=730>. Último acesso: 05/01/2011.

No encontro promovido pelo Confies, o auditor federal de controle externo da Secex/RJ, Luiz Wagner Mazzaro de Almeida[185], membro da Fiscalização de Orientação Centralizada, como forma de responder aos questionamentos propostos, tenta explicar a razão da estipulação do conceito de recursos públicos como se observou na recomendação 9.1. do Acórdão n.º 2.731/2008:

> "(...) a captação de um recurso muitas vezes é conseguida porque a universidade entrou com o nome dela, além do nome, é claro, do pesquisador, da excelência do pesquisador, da capacitação do pesquisador. Mas o objetivo daquele item 9.1., foi de trazer esse entendimento, não é só porque o dinheiro tem uma origem privada e o projeto foi executado dentro da universidade que não há recursos públicos envolvidos. Há sim. Alguém ocupou uma sala, alguém consumiu a energia da universidade. Então há recursos públicos."

Em reportagem do *Jornal do Brasil* de 16 de maio de 2009[186], o Ministro Relator do Acórdão n.º 2.731/2008, Aroldo Cedraz, explicou que a decisão foi tomada para dar mais transparência ao uso dos recursos públicos e para que as fundações passem a trabalhar dentro dos limites da lei.

Segundo o Ministro, a ação foi necessária para que as fundações deixassem de extrapolar os limites de sua atuação e não se distanciassem da natureza de suas funções, desvirtuadas ao longo das últimas décadas. Universidades não tinham sequer cópias dos instrumentos que celebravam com as fundações em alguns casos analisados pelo Tribunal. Em algumas oportunidades, via-se uma conta única da fundação para gerir todos os recursos de projetos, pagamentos "exorbitantes" de bolsas à membros das fundações e das universidades federais.

Entre mortos e feridos, em meio aos debates acalorados sobre os conceitos do Acórdão e as incertezas geradas por ele na condução de projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico com agências de fomento e parceiros privados, em 25 de março de 2009, a pedido do Ministro de Ciência e Tecnologia, Sergio Machado, a Recomendação 9.4.1. do Acórdão n.º

---

[185] XXVII ENCONTRO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. 1ª edição. Márcio Ziviani e Paulo Afonso Bacarense Costa (organizadores). Juiz de Fora: CONFIES, 2009, p. 271.

[186] JORNAL DO BRASIL. *Universidades devem corrigir irregularidades relacionadas a fundações de apoio*. Publicada em 16 de maio de 2009 e disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=922581>. Último acesso: 05/01/2011.

2.731/2008, que proibia o repasse direto de recursos de projetos da FINEP para fundações de apoio, foi suspensa pelo Tribunal no Acórdão n.º 510/2009, pelo prazo de 360 dias.[187]

As ponderações apresentadas pelo Ministro de Ciência e Tecnologia foram:

> "(...) a determinação do Tribunal de Contas da União contida no item 9.4.1 compromete os investimentos em pesquisa no país, uma vez que não leva em consideração, a ainda pouco efetiva autonomia administrativa, financeira e patrimonial das IFES, que tem previsão constitucional, mas que efetivamente está longe de ser implementada.
>
> Fato é que as universidades não têm estrutura para gerir os recursos oriundos dos repasses. Impedir o repasse direito às fundações de apoio significa inviabilizar todo o recurso a ser repassado, uma vez que as universidades terão de passar por ampla reforma para recomposição dos seus quadros, tempo esse que inviabilizará inúmeros projetos e estagnará, ou pelo menos prejudicará o desenvolvimento científico do país.
>
> No caso concreto, dentre os órgãos e entidades subordinados ou vinculados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, destaca-se significativo impacto do respectivo acórdão no âmbito da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, empresa pública vinculada ao MCT. Tal impacto se prevê com base em relatório estimativo sobre a avaliação da participação de fundações universitárias nas operações contratadas em 2007 e 2008, no qual se constatam significativos percentuais de até 38,4% (equivalente a quase R$ 200.000.000,00) de projetos envolvendo a participação de fundações de apoio, do montante total dos projetos aprovados pela FINEP ("sem subvenção")."

Suspensão que abriu uma agenda de debates sobre reformas na Lei n.º 8.958/1994 e na Lei n.º 10.973/2004. Medidas que passavam pela reflexão da compatibilidade entre a atuação das fundações de apoio e o seu papel no contexto das universidades públicas federais.

Deste debate surgiram duas propostas de compatibilização, a proposta presente na Medida Provisória n.º 495/2010, convertida na Lei n.º 12.349/2010, que altera a Lei de Inovação e a Lei n.º 8.958/94, e a proposta de reforma da regulamentação da Lei n.º 8.958/94, por meio da edição do Decreto 7.423/2010, que promoveu alterações significativas na relação entre universidades e fundações.

Reformas que por vezes incorporaram recomendações do Tribunal e por vezes expressamente a refutaram, movimentos que analisaremos no item a seguir.

[187] No acórdão n.º 510/2009 do Tribunal de Contas da União, a recomendação que figurava no item 9.4.1., de não repasse direto de recursos da FINEP às fundações de apoio ficou suspensa por 360 dias, contados a partir da publicação do Acórdão n.º 510/2009. A solicitação para o adiamento do cumprimento das recomendações foi feita pelo Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, Sergio Machado Rezende, que encaminhou ao Tribunal o Aviso 30/MCT, de 4/3/2009, para solicitar um período transitório para implementação das medidas determinadas no Acórdão 2731/2008.

d. Lei n.º 12.349/2010 e Decreto n.º 7.423/2010: a reforma da Lei n.º 8.958/94 e uma nova proposta de regulamentação da relação entre universidades federais e fundações de apoio.

Como resultado dos debates surgidos em razão dos potenciais impactos das recomendações do Acórdão 2.731/2008, foram editados dois diplomas normativos, a Medida Provisória n.º 495 de 19 de julho de 2010, que reformou integralmente a Lei n.º 8.958/94, convertida na Lei n.º 12.349/2010, e o Decreto n.º 7.423 de 31 de dezembro de 2010, que reformou por completo a regulamentação da Lei n.º 8.958/94.

Ambas as alterações legislativas que ocorreram no mesmo ano e que serviram, em nosso entendimento, como respostas normativas ao Tribunal de Contas, seja contrariando expressamente suas recomendações, seja incorporando mecanismos de controle das fundações de apoio pelas universidades. Vejamos primeiro a reforma promovida pela Lei n.º 12.349/2010 e como esta incorporou e refutou as recomendações e interpretações do Tribunal de Contas da União.

Dos seis artigos presentes na Lei n.º 8.958/94, a medida provisória alterou cinco deles e ainda acrescentou mais quatro ao texto legal. Como se pode ver, a Lei promoveu uma reforma ampla na Lei n.º 8.958/94.

Em primeiro lugar, reforçou algumas questões já tratadas pelo Tribunal, deixando de forma expressa pontos que já vinham fazendo parte de julgados do TCU, como a proibição da subcontratação do objeto dos contratos celebrados entre fundações de apoio e universidades federais (§4º do art. 1º). Ela ainda ampliou o rol de hipóteses em que a fundação não poderia ser contratada com dispensa de licitação sob o conceito de desenvolvimento institucional[188] (inciso I do art. 3º), vedando também a utilização de funcionários contratados pela fundação em serviços permanentes da universidade (§3º do art. 4º).

Ao lado disso, ampliou o grau de transparência das fundações, estabelecendo a obrigatoriedade destas publicarem em seus sítios eletrônicos todos os instrumentos contratuais celebrados com universidades federais, agências de fomento e empresas, bem como seus relatórios semestrais e sua prestação de contas de pagamentos que realizou durante o ano (art. 4º, incisos I, II, III, IV e V).

[188] Dentre as atividades que não compõe o conceito de desenvolvimento institucional estão: manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal

Não obstante às incorporações, a reforma também caminhou na direção oposta das recomendações do Tribunal em dois aspectos, em relação: (i) a vedação ao repasse direto às fundações de apoio de recursos de agências de fomento; e (ii) ao escopo das atividades que poderiam ser exercidas pelas fundações, que a partir desta reforma compreenderam de forma expressa a gestão administrativa e financeira de projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico das universidades federais.

No primeiro aspecto, a Lei n.º 12.349/2010 adicionou o art. 1º-A na Lei n.º 8.958/94. Segundo o art. 1º-A, as agências de fomento ligadas aos Ministérios da Educação e Ciência e Tecnologia, com menção expressa à FINEP, poderão celebrar contratos com fundações de apoio, com dispensa de licitação na hipótese de desenvolvimento institucional (art. 24, inciso XIII da Lei n.º 8.666/93), em projetos de auxílio a universidades federais realizados por estas fundações, podendo incluir atividades de gestão administrativa e financeira das fundações nestes projetos.

Uma resposta direta à recomendação 9.4.1. do Tribunal, que se opunha ao repasse direto de recursos de agências às fundações, bem como uma sinalização de que é papel das fundações participar da gestão administrativa financeira de projetos, podendo auxiliar pesquisadores na prestação de contas de projetos, na formalização e adequação de seus projetos a editais de agências de fomento, na gestão, registro e acompanhamento de direitos de propriedade intelectual da universidade, bem como a organização de treinamentos e cursos com participação de empresas.

Contudo, o art. 1º-A deixou em aberto a necessidade de recolhimento ou não destes recursos à Conta Única do Tesouro Nacional, que pela leitura do Tribunal seria obrigatória, por serem estes recursos públicos, enquanto pela leitura de muitas fundações, por acreditarem que o princípio da unicidade de tesouraria seria aplicável apenas aos recursos orçamentários tal recolhimento não seria necessário.

Interessante notar que neste movimento de reforma deu-se efetividade à intermediação realizada pelas fundações, criando-se pelo menos uma primeira fronteira entre recursos que farão parte da lógica destes projetos, como recursos de Agências de Fomento e recursos privados, de outros recursos que, em princípio pelas recomendações do Tribunal não fariam parte desta lógica, a dizer os recursos orçamentários.

Ainda no tocante à hipótese de dispensa de licitação sob o conceito de desenvolvimento institucional, a Lei n.º 12.349/2010 deixa expresso que obras laboratoriais, aquisição de materiais e equipamentos e outros insumos voltados a pesquisa e

desenvolvimento tecnológico podem ser parte do objeto do contrato celebrado entre universidades federais e fundações de apoio com dispensa de licitação (§1º e §2º do art. 1º).

Um importante instrumento de flexibilização para as fundações de apoio, que em suas atividades de gestão administrativa e financeira dos projetos da universidade passaram a poder realizar compras e obras sem a realização de licitação pública, tendo que, como dito acima, prestar contas de suas atividades para a universidade, na gestão de todos os recursos, e para o Tribunal de Contas da União na hipótese de recursos repassados por Agências de Fomento.

Nesta disputa o Tribunal de Contas da União parece se ater à associação intuitiva entre execução de obras e obrigatoriedade de realização de licitação pública, não querendo criar qualquer diferenciação entre obras laboratoriais e qualquer outra espécie, enquanto as universidades buscam apontar para a peculiaridade deste tipo de obra, parte do que considera o núcleo do conceito de desenvolvimento institucional, a dizer, a infraestrutura tecnológica da universidade.

Outro aspecto relevante trazido pela Lei 12.349/2010 foi a previsão expressa de que servidores públicos da universidade podem fazer parte de projetos e atividades desenvolvidas pelas fundações, no escopo de projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico (art. 4º, *caput*). Nas decisões do TCU não ficava claro se esta participação seria possível, em particular em projetos que envolvessem empresas privadas.

O Tribunal propôs uma interpretação estrita do princípio da legalidade. Como não havia nenhuma previsão legal a respeito da participação de servidores públicos em parcerias e arranjos com empresas privadas, esta seria vedada, em particular quando observadas as vedações do regime geral de servidores públicos dispostas no art. 117 da Lei n.º 8.112/90. Uma interpretação desconectada dos objetivos previstos na Lei de Inovação, que buscou criar instrumentos de aproximação entre instituições públicas de pesquisa e empresas privadas, tendo como um dos instrumentos de aproximação o intercâmbio de profissionais.

Outro ponto relevante presente no movimento de reforma, diz respeito ao conceito de recursos públicos estabelecido pela recomendação 9.1. do Acórdão. Pela leitura do conceito do Tribunal, parecia que este sugeria que a mera presença de um servidor público em um projeto, encarando-o como um recurso humano da universidade, portanto recurso público, ou de outros recursos da universidade como laboratório ou o nome da universidade em um evento, poderiam tornar recursos privados aportados em projetos em recursos públicos. Uma transformação contrariaria a lógica não apenas da Lei n.º 8.958/94, mas, e sobretudo, da Lei

n.º 10.973/2004, que como buscamos demonstrar no capítulo I flexibilizou um conjunto de regras de direito público.

Conquanto as iniciativas de reforma tenham tratado de interpretações polêmicas propostas pelo Tribunal, não houve nenhuma iniciativa de definição sobre o que seriam recursos públicos e até onde se estenderia o princípio da unicidade de tesouraria. Talvez não enfrentar diretamente estes temas possa ter sido parte de uma estratégia consciente do legislador diante de um ambiente de disputas e riscos de paralização da pesquisa no país, no qual valesse a pena atacar apenas de forma indireta os grandes temas que envolvem a relação entre fundações de apoio e universidades federais.

Mesmo reforçando a legalidade dos repasses diretos de recursos de Agências de Fomento e a participação de servidores em projetos com a iniciativa privada, também autorizando as fundações a pagarem bolsas de ensino, pesquisa e extensão a docentes e pesquisadores, a falta de definição do conceito de recurso público ainda deixava em aberto diversas questões sobre a compatibilidade das ações de fundações de apoio no contexto de universidades federais.

Nesse sentido, podemos afirmar que a reforma, opondo-se à recomendações do Tribunal, bem como incorporando parte de suas recomendações foi capaz de definir um escopo mínimo da intermediação realizada pela fundações, contudo, não foi capaz de tratar do núcleo da proposta do Tribunal, qual seja, o conceito de recurso público, para fins de aplicação das regras do sistema orçamentário e de licitações públicas.

Avança na delimitação de uma disciplina jurídica com parâmetros mínimos de compatibilidade em que a relação entre universidades e fundações se estrutura com dispensa de licitações, constituição de um corpo administrativo celetista nas fundações, voltados a atividades de gestão administrativa e financeira de projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico das universidades, com recursos "exclusivos", privados e extra-orçamentários, sem saber se adstritos ou não ao regime geral orçamentário. Todavia, não avança nos demais temas aqui discutidos.

Passemos agora para a análise do segundo diploma normativo reformador da disciplina jurídica das fundações de apoio, o Decreto n.º 7.423/2010.

O Decreto n.º 7.423/2010, editado para regulamentar o novo desenho normativo proposto pela Lei n.º 12.349/2010, foi uma tentativa de identificar a universidade federal como o centro da tomada de decisão na sua relação com as fundações de apoio. Isto porque, não apenas na Decisão de 2002, mas e principalmente no Acórdão de 2008, percebe-se que a relação entre fundações de apoio e universidades é muito diferente de um caso para outro,

havendo universidades com mecanismos de controle e universidades sem qualquer um destes mecanismos. Por essa razão, o Decreto, em seu desenho, buscou estruturar medidas que concentrassem a tomada de decisões estratégicas sobre projetos na direção superior das universidades.

Nesse sentido, o Decreto, da mesma forma que a Lei, estabelece um debate próprio com o Acórdão n.º 2.731/2008, sobretudo, no que tange ao fortalecimento do controle das universidades sobre fundações de apoio. Vejamos quais são suas principais propostas para viabilizar este fortalecimento.

Em primeiro lugar, diferentemente do Decreto n.º 5.205/2004 que apenas estipulava um conceito de desenvolvimento institucional para os fins de dispensa de licitação, o Decreto n.º 7.423/2010 procurou ampliar a esfera de poder da universidade sobre as fundações, atribuindo funções expressas aos órgãos superiores colegiados destas. Nos parece que a mensagem que o Decreto procura deixar é a de que não são as fundações que se servem das universidades, mas sim de que as fundações servem à universidade.

Podemos observar estas mudanças nos dois eixos principais do decreto: (i) as regras delimitando os requisitos e condições para o credenciamento das fundações de apoio junto aos Ministérios da Educação e Ciência e Tecnologia e ao registro destas nas universidades federais; e (ii) o estabelecimento de requisitos mínimos de contratos e convênios celebrados entre fundações de apoio e universidades federais e seu controle com base na avaliação de desempenho.

No primeiro eixo, nota-se a estratégia do Decreto ao disciplinar os requisitos mínimos de credenciamento de fundações de apoio, até então disciplinados pela Portaria Interministerial n.º 3.185/2004[189], com as alterações promovidas pela Portaria Conjunta MEC/MCT n.º 475/2008.[190] O Decreto, por exemplo, define que as fundações têm de ser

[189] Vale mencionar aqui neste trabalho os critérios para o credenciamento de fundações estabelecidos por esta Portaria. Em seu artigo 2º a Portaria previa como requisitos a serem demonstrados pelas fundações para a obtenção de seu credenciamento: *I – finalidade não lucrativa e exercício gratuito dos membros da diretoria e dos conselhos, comprovados mediante versão atualizada de estatuto; II – regularidade fiscal comprovada por intermédio das certidões expedidas pelos órgãos públicos competentes; III – inquestionável reputação ético-profissional, atestada ou declarada por autoridade pública ou pessoa jurídica de direito público; IV – ata de reunião do conselho superior competente da instituição federal a ser apoiada, na qual manifeste prévia concordância com o credenciamento da interessada como sua fundação de apoio; V – comprovar a sua boa e regular capacidade financeira e patrimonial, mediante a apresentação do balanço patrimonial e de demonstrações contábeis do último exercício social, acompanhados das respectivas atas de aprovação pelo órgão de deliberação máxima da Fundação, não podendo substituí-los por balancetes ou balanços provisórios; e VI – demonstrar, por intermédio de relatórios de atividades e outros documentos, que a Fundação tem apoiado as instituições de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica na consecução de seus objetivos.*

[190] No contexto da crise instaurada na Universidade de Brasília, foi editada esta nova Portaria de modo a acrescentar alguns novos requisitos para o credenciamento, mantendo boa parte da estrutura da Portaria anterior,

registradas na universidade, sendo seu registro aprovado pelo órgão colegiado superior desta. Condiciona também o próprio pedido de credenciamento à aprovação da universidade, sendo encaminhado posteriormente para exame do Grupo de Apoio Técnico dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia (art. 3º e 4º)

Na esteira de aumento do controle da universidade, o Decreto ainda prevê que mais da metade do corpo diretivo das fundações deve ser apontado pelo órgão colegiado superior das universidades (inciso II do art. 4º), tendo de ter no mínimo um membro externo, podendo este ser de outras entidades científicas ou de empresas privadas.

Além disso, regulamentou a possibilidade de uma fundação de apoio registrada e credenciada a uma universidade federal poder atuar no auxílio ou em projetos de outras universidades ou centros de pesquisa, condicionando essa atuação a aprovação do grupo técnico dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, bem como a sua compatibilidade as finalidades da fundação (§2º do Art. 4º)

Medidas que sinalizam para uma proposta diversa da apresentada pelo Tribunal de Contas da União. No Tribunal, buscou-se, por meio de uma definição ampliativa de recursos públicos, estender a toda atuação das fundações de apoio o regime de direito público. Nos parece que o TCU buscou "publicizar" as fundações de apoio como mecanismo de controle, enquanto o Decreto buscou ampliar o controle das universidades sobre a atuação das fundações, atribuindo novas competências aos órgão superiores colegiados destas.

Em nossa visão uma decisão acertada do Decreto, pois consegue compatibilizar a presença da fundação como uma entidade sob o regime de direito privado responsável pela intermediação da universidade com seu ambiente externo (Agências de Fomento e Empresas) com a presença de mecanismos de controle, diferente do proposto nas interpretações do TCU, as quais praticamente transformavam as fundações de apoio em departamentos internos da universidade.

---

o que pode ser observado no art. 1º-A da Portaria: *São condições para registro e credenciamento de que trata esta portaria: I – estatuto referendado pelo conselho superior da instituição apoiada; II – órgão deliberativo superior da fundação integrado, no mínimo, por um terço de membros designados pelo conselho superior da instituição apoiada; III – demonstrações contábeis do exercício social, acompanhadas de parecer de Auditoria independente, bem como relatório anual de gestão, encaminhados ao conselho superior da instituição apoiada para apreciação em até 60 (sessenta) dias, após a devida aprovação pelo órgão deliberativo superior da fundação; IV – projetos de pesquisa ou extensão com participação de no mínimo 2/3 (dois terços) de pessoal da instituição apoiada; V – incorporação de parcela sobre projetos captados ao orçamento da instituição apoiada, à conta de recursos próprios, na forma da legislação orçamentária. Parágrafo único. A comprovação do cumprimento das disposições contidas nos incisos II, IV e V deverá constar do relatório anual de gestão.*

Observam o fenômeno das fundações de apoio de perspectivas diferentes. Enquanto o Tribunal olha para a crise da Universidade de Brasília e busca encontrar soluções para que episódios como aquele não ocorram novamente, o Decreto faz uma leitura para além do episódio, identificando que é na falta de controle da Universidade que reside a questão que demanda do Direito uma proposta normativa.

Outro aspecto relevante sobre o credenciamento, parte deste esforço elaborado pelo Decreto, encontra-se na incorporação de uma nova hipótese para o pedido de renovação do credenciamento, qual seja a avaliação de desempenho da fundação com base nos ganhos de eficiência obtidos na gestão dos projetos da universidade (§1º do art. 5º).

Mesmo que tal medida possa se ver as voltas de inúmeras contestações quanto aos critérios de eficiência empregados, ou até sobre o próprio conceito de eficiência para os fins de sua avaliação, o mero esforço na realização de um exame sobre o que a fundação foi capaz de melhorar no desempenho da universidade já pode ser considerada um critério importante para o aprimoramento da atuação das fundações de apoio. Mecanismos de avaliação, mesmo que redutores de complexidade, devem ser celebrados por nos permitir visualizar a evolução ou o retrocesso de instituições, sendo fundamentais para a elaboração de planos de ação de aprimoramento contínuo.

Passemos então ao segundo eixo do Decreto, o estabelecimento de requisitos mínimos para os contratos e convênios celebrados entre fundações de apoio e universidades federais.

O Decreto em um diálogo direto com as constatações da Fiscalização de Orientação Centralizada, regulamentou a obrigação de que cada universidade federal estipulasse, caso quisesse contratar com fundações de apoio, normativas internas que disciplinassem a sua relação com estas entidades. Normas que tratassem dos requisitos mínimos destes contratos, como os critérios para a concessão de bolsas de ensino, pesquisa e extensão e questões como o ressarcimento à universidade pela utilização de bens públicos por parte das fundações.

> Medidas que podem ser observadas, por exemplo, na estipulação, por exemplo, dos itens mínimos que um projeto gerenciado pelas fundações deve apresentar, sendo eles: a formulação de um plano de trabalho, com objeto determinado, um projeto básico, com prazo de execução, metas, discriminação de recurso por projeto (inclusive se públicos ou privados), hipóteses de ressarcimentos à universidade, bem como a discriminação dos pagamentos a serem realizados, tudo isso tendo de ser aprovado pelo órgão colegiado superior da universidade (art. 6º, § 1º, incisos I, II, III e IV; e §2º).

Pode parecer óbvio tendo em vista o que já expusemos na Decisão de 2002 e no Acórdão de 2008, bem como pelo próprio texto legal da Lei n.º 8.958/94, contudo, a permanência de irregularidades observadas no Acórdão de 2008 em comparação com as

recomendações de 2002, justifica a disposição específica e detalhada dos requisitos mínimos de um projeto.

Além disso, estipula que os projetos têm de contar com no mínimo dois terços de pessoas vinculadas à universidade, entre docentes, técnicos-administrativos, estudantes regulares e pesquisadores (§3º do art. 6º), que atuariam nas atividades com percepção de bolsas, reforçando a estratégia de fortalecimento da universidade em sua relação com as fundações de apoio.

Em relação especificamente às bolsas de ensino, pesquisa e extensão, cabe mencionar que o Decreto apresenta contribuições importantes no debate proposto pelo Tribunal, estabelecendo dois parâmetros novos para a sua concessão e seu teto, quais sejam: (i) a proporcionalidade da bolsa com a remuneração regular de seu beneficiário e sua equiparação com bolsas correspondentes, se existirem, concedidas por Agências de Fomento (§2º do art. 7º); e (ii) a vedação destas serem superiores ao maior valor recebido pelo funcionalismo público nos termos do art. 37, inciso XI da Constituição Federal (§4º do art. 7º).

Por fim, quanto aos contratos e convênios relacionados à pesquisa tecnológica e a transferência de tecnologia, o Decreto busca resguardar a universidade estabelecendo como cláusula obrigatória destes acordos de retribuição financeira às universidades, na hipótese de geração de resultados fruto de projetos realizados no contexto da universidade (§3º do art. 9º), não tendo de se limitar à direitos de propriedade intelectual (§4º do art. 9º).

Interessante notar de forma ampla que uma das intenções do Decreto foi a definir parâmetros mínimos e cogentes para a relação entre universidade e fundações, que até então tinham grandes espaços de liberdade interpretativa.

Contudo, o fez sem descaracterizar a fundação como uma entidade sob o regime de direito privado, reconhecendo o papel dos projetos gerenciados por ela como parte da formação e permanente desenvolvimento dos profissionais da universidade e da própria missão empreendedora da universidade.

Um pouco diferente da impressão que obtivemos nas leituras do Tribunal de Contas da União em 2008, que por vezes nos passou a impressão de incômodo quanto a essa possibilidade ou de até incompatibilização deste tipo de aproximação.

O conceito de recurso público do Tribunal, com todas as questões que podem ser suscitadas a seu respeito, nos sugere uma certa sacralização do que é público, seja ele um recurso físico da universidade ou um recurso intelectual da universidade, seu quadro de profissionais.

Nesse sentido, ao contrário das principais medidas propostas pelo Tribunal, o Decreto, bem como as reformas promovidas pela Lei 12.349/2010, caminharam na elaboração de uma nova disciplina que, ainda que aumente os mecanismos de controle e fiscalização, não perde de vista a importância das fundações, atacando a questão sob outro prisma, o do fortalecimento da universidade pública federal nestes contextos.

Questões como a apropriação privada de recursos públicos, o conflito de interesses de profissionais com atuação na universidade e nas fundações de apoio, a terceirização de serviços comuns, dentre outras questões parecem em boa medida resguardadas pela estratégia de fortalecimento da Universidade proposta pelo Decreto.

Todavia, para os fins da reflexão proposta neste trabalho, a compatibilização da disciplina jurídica das fundações de apoio com o regime jurídico de direito público, ainda acreditamos que existem questões em aberto para serem respondidas pelo Direito.

Mesmo que se tenha notado nas reformas normativas uma delimitação mínima entre o espaço de atuação das fundações, apontando para uma tendência de distanciamento dos projetos geridos pelas fundações das regras de direito público, em particular de licitação pública e orçamentárias, acreditamos que a visualização de uma experiência concreta nos sirva para refletirmos sobre estas questões em aberto.

Nesse sentido, no próximo capítulo propomos uma reflexão sobre a Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Federal de São Carlos, como uma forma de explorar um caso em que a relação entre fundação de apoio e universidade se construiu na direção dos arranjos cooperativos entre universidade e empresa.

CAPÍTULO III: FAI □A FUNDAÇÃO DE APOIO CRIADA COMO ORGANIZAÇÃO DE INTERMEDIAÇÃO DA COOPERAÇÃO UFSCAR E EMPRESAS

Estudar de forma mais próxima a relação entre uma Fundação de Apoio e uma Universidade Federal sob a perspectiva deste trabalho, responde a dois objetivos: descer ao detalhe no exame de uma estrutura jurídica que se concretize como uma organização de intermediação e verificar como a Universidade Federal normatizou esta relação, estabelecendo regras quanto aos contratos, às bolsas, ao registro, ao credenciamento, e ao controle da gestão e dos resultados.

Com isso em mente, o estudo ainda se insere no trabalho como uma terceira forma de abordagem do tema fundações de apoio, que até aqui foi feito com base em conceitos, na Legislação e em interpretações jurídicas de instâncias administrativas de controle da Administração Pública. O estudo realizado neste capítulo busca refletir sobre um exemplo,[191] uma experiência que se reveste de peculiaridades, que acreditamos ser suficiente para vislumbrarmos uma imagem concreta do que mais se aproxima de um modelo de organização de intermediação para o desenvolvimento tecnológico.

Dessa experiência, não almejamos apontar para o modelo correto de relacionamento entre universidades federais e fundações de apoio, buscamos apresentar e refletir sobre um modelo que foi capaz de gerar resultados positivos à pesquisa tecnológica, à transferência de tecnologia e à cooperação entre uma Universidade Federal, uma Fundação de Apoio e Empresas Privadas.

Ademais, ao tratarmos de um caso particular, buscamos empreender o exercício de responder boa parte das perguntas feitas pela Fiscalização de Orientação Centralizada, realizadas no âmbito do Acórdão n.º 2.731/2008, como forma de criar este diálogo entre os conceitos apresentados no trabalho, a decisão analisada e uma experiência fática.

A escolha da Universidade Federal de São Carlos é particularmente interessante no que toca à cooperação entre universidade e empresa e às questões envolvendo a formação de

[191] Estudos qualitativos, com emprego de entrevistas e análise de documentos como extratos de palestras, debates em simpósios, são muito comuns no campo das ciências sociais. Estes estudos buscam obter percepções, atividades sociais, comportamentos, motivações, não verificadas em documentos oficiais, nos quais se busca uma melhor compreensão de processos sociais complexos. Estudos de caso que tenham como o objetivo o emprego deste instrumental pouco ortodoxo, são particularmente úteis para perguntas do tipo □como□ ou do tipo □por que□, nas quais a investigação de campo/empírica se mostra muito útil para definir contextos da vida real, aos quais passam desapercebidos em meio a impressões de senso comum institucionalizados. Ver em: RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social: Métodos e técnicas*. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

universidades empreendedoras, em particular quando observamos seus resultados recentes envolvendo transferência de tecnologia.

Em primeiro lugar, mesmo sendo uma universidade de pequeno porte[192] no Estado de São Paulo[193], obteve resultados significativos de cooperação entre universidade e empresa. Mesmo não tendo sido a primeira a estabelecer regras sobre propriedade intelectual[194] em seu âmbito interno ou no estabelecimento de arranjos de cooperação com a iniciativa privada, destaca-se na obtenção e comercialização de patentes de invenção, bem como no número de depósitos feitos em co-titularidade com empresas privadas.[195]

Se em números absolutos a universidade não é o maior expoente da detenção de direitos de propriedade intelectual no Estado de São Paulo[196], sem dúvida, em uma relação

[192] A denominação média, atribuída à Universidade Federal de São Carlos, responde a dois critérios: número de estudantes e quadro de servidores. Dados de 2008, apresentados por Rodrigo Maia de Oliveira, apontam que a USP é a maior universidade sitiada no Estado de São Paulo, tendo cerca de 5.400 docentes e mais de 15.000 servidores que atendem cerca de 54.000 alunos de graduação e 25.400 alunos de pós-graduação. Números que destoam de universidades de porte menor, como a UNESP (3.500 docentes; 6.800 servidores; 33.000 graduandos e 9.800 pós-graduandos) e a UNICAMP (2.100 docentes; 7.800 servidores; 17.000 graduandos e 15.200 pós-graduandos). Diante deste quadro, universidades como a UNIFESP (780 docentes; 1.150 alunos de graduação; 2.780 alunos de pós-graduação) e a UFSCAR (700 docentes, 7.000 alunos de graduação e 2.500 alunos de pós-graduação), são consideradas universidades de pequeno porte no Estado de São Paulo. Ver em: OLIVEIRA, Rodrigo Maia. *Proteção e Comercialização da Pesquisa Acadêmica no Brasil: Motivações e Percepções dos Inventores*. 2011. 167 f. Tese de Doutorado, Instituto de Geociências, Universidade de Campinas, São Paulo, p. 48.

[193] No contexto nacional, a região Sudeste é a que compreende o maior número de patentes depositadas por universidades. Só esta região é responsável por 80% de todos os depósitos de patentes realizados por universidades públicas no país. Dentro da região Sudeste, as universidades paulistas respondem pela metade das patentes acadêmicas depositadas até o final de 2007. Ver em: AMADEI, José Roberto Plácido; TORKOMIAN, Ana Lúcia Vitale. As patentes nas universidades: análise dos depósitos das universidades públicas paulistas. *Ciência da Informação*. Brasília, V. 38, n. 2, pp. 9-18, maio/ago, 2009, p. 11. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v38n2/01.pdf>. Último acesso: 22/08/2011.

[194] Dentre as cinco universidades empreendedoras no Estado de São Paulo, a USP e a UNICAMP foram as primeiras a estabelecer normas internas (Resoluções e Portarias) sobre propriedade intelectual ainda nos anos 1980. UNESP editou normas internas durante a década de 1990 e UFSCAR e UNIFESP apenas nos anos 2000. OLIVEIRA, Rodrigo Maia. *Proteção e Comercialização da Pesquisa Acadêmica no Brasil: Motivações e Percepções dos Inventores*. 2011. 167 f. Tese de Doutorado, Instituto de Geociências, Universidade de Campinas, São Paulo, p. 49.

[195] Os resultados obtidos são mais significativos no que tange ao licenciamento de patentes de invenção da universidade, contudo não é esta a única forma de propriedade intelectual objeto de contratos por parte da UFSCAR e de universidades paulistas, tendo destaque também modelos de utilidade e certificados de adição. No que tange aos resultados obtidos, a UFSCAR é a que apresenta a maior proporção de documentos depositados (entre patentes de invenção, modelos de utilidade e certificados de adição) em regime de co-titularidade e maior número de licenciamento de patentes, no total 6. Na UFSCAR, dos 45 pedidos de patentes depositados no ano de 2008, 29 foram em regime de co-titularidade com empresas (64,4%). Na UNICAMP, maior detentora de depósitos de patentes no Estado de São Paulo, dos 61 documentos depositados em 2008, apenas 14 (23%) foram em regime de co-titularidade com empresas. Estes números apontam para o destaque da UFSCAR em arranjos cooperativos com empresas. Mesmo não sendo a maior produtora de tecnologia no Estado é, sem dúvida, a que mais se aproxima de setores industriais, obtendo resultados importantes no desenvolvimento de tecnologias em arranjos cooperativos. No caso da UFSCAR, destaca-se o setor de desenvolvimento de materiais responsável por 31,2% do conjunto de patentes depositadas em co-titularidade, sinalizando para a sua vocação de empreendedorismo no campo da engenharia. Idem, p. 54.

[196] Das cinco universidades públicas do Estado de São Paulo, a UNICAMP é a universidade que acumula o maior número de depósitos, tendo alcançado em 2007 a marca de 527 documentos (entre patentes de invenção,

disponibilidade de recursos (pesquisadores e laboratórios) e resultados obtidos é, se não a primeira, a segunda universidade mais empreendedora do Estado de São Paulo.

Um quadro que contou com a Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI) como sua principal organização de intermediação na cooperação da UFSCAR com empresas, articulando a partir dos anos 2000 os principais movimentos de transferência de tecnologia, comercialização de direitos de propriedade intelectual, ampliação da infraestrutura tecnológica da universidade, bem como da gestão conjunta de projetos com a iniciativa privada.

Dessa forma, dividimos nossa análise neste capítulo em seis partes: (i) uma reflexão sobre fundações de apoio "voltadas para fora" da universidade em oposição a fundações "voltadas para dentro"; (ii) uma breve explicação sobre a forma empregada para o estudo da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI), credenciada para auxiliar a Universidade Federal de São Carlos em seus projetos de pesquisa e em atividades de transferência de tecnologia; (iii) a formação dessa fundação e as transformações que sofreu ao longo do tempo, caminhando para um modelo de organização de intermediação na cooperação entre universidade e empresa; (iv) um olhar sobre suas atividades e a forma como ocorre essa intermediação; (v) a contribuição da FAI para a formação e sustentação do Núcleo de Inovação da Universidade, a Agência de Inovação; e, (vi) por fim, a proposta de reforma do Decreto n.º 7.423/2010 elaborada pelo Confies.

a. *Duas inclinações distintas: fundações de apoio "voltadas para fora" da universidade e fundações de apoio "voltadas para dentro" da universidade.*

Como já mencionado por diversas oportunidades neste trabalho, a relação entre universidades e fundações de apoio, no que tange o debate de suas funções de intermediação no desenvolvimento tecnológico, depende de uma análise caso a caso. Sem perder de vista esta perspectiva, André Luis de Sá Nunes[197], em sua dissertação de mestrado apresentada na

---

modelos de utilidade e certificados adição), seguida pela USP com 391 depósitos, tendo a UNESP depositado 79, a UFSCAR 56 documentos e a UNIFESP 32. Contudo, a UFSCAR é a que tem o maior número absoluto de depósitos no exterior, no total de 6 patentes obtidas em 2004. Ibidem, p. 51.

[197] O trabalho de André Luis Sá Nunes buscou descrever as mudanças promovidas pela Lei de Inovação na estrutura das cinco fundações de apoio que estudou, em particular, no que tange às suas funções de transferência de tecnologia das universidades federais. Seu enfoque foi o de verificar o que mudou com a constituição de Núcleos de Inovação Tecnológica, se houve transferência de funções, compartilhamento de estruturas e de pessoal. As cinco universidades estudadas pelo autor foram: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal do Paraná (UFPR),

Universidade Federal do Paraná, buscou explorar o funcionamento de cinco fundações de apoio, particularmente em relação às transformações que estas sofreram após a edição da Lei n.º 10.973/2004.

Seu problema de pesquisa foi proposto da seguinte forma: *Quais as mudanças promovidas pela lei de inovação nas funções e práticas de gestão das Fundações de Apoio e dos Núcleos de Inovação Tecnológica das universidades federais?*

Nas universidades estudadas pelo autor, os resultados da pesquisa apontam que a Lei de Inovação teve um papel determinante em trazer algumas atividades para o interior da estrutura organizacional destas universidades, em particular, a disseminação da cultura da propriedade intelectual no ambiente universitário e de oportunidades de financiamento para pesquisa tecnológica. A criação de Núcleos de Inovação Tecnológica cumpriu estes papéis, que até então não estavam formalmente designados a nenhum outro ente da universidade, sendo feito em todos os casos pelas fundações de apoio das universidades analisadas[198].

Após a edição da Lei de Inovação, o autor afirma que as atividades de gestão da propriedade intelectual da universidade foram passadas para os núcleos de inovação. Até então, essas atividades de gestão da propriedade intelectual eram realizadas pelas fundações, permanecendo as atividades de gestão administrativo-financeira de projetos, compras de insumos para pesquisa e obras de infraestrutura laboratorial com as fundações de apoio. Em alguns casos, os núcleos só passaram a funcionar com o auxílio das fundações, enquanto em outros, apenas as atividades de gestão da propriedade intelectual passaram a ser efetivamente executadas pelo núcleo, que em todos os casos foi constituído como uma estrutura interna das universidades federais analisadas.[199]

Como se pode perceber, um estudo que se insere diretamente na reflexão deste trabalho, em especial, por compartilhar nossa leitura de que as fundações têm um potencial de cumprir funções de intermediação em atividades de cooperação entre universidade e empresa.

Segundo o autor, no espectro de combinações entre os elementos que compõem a relação entre universidade e fundações de apoio, há aquelas que se voltam mais para os projetos da universidade, tendo esta como única "cliente" ou principal "cliente", e fundações que mesmo tendo tido em seu início uma relação próxima com a universidade, ao longo dos

---

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Universidade Federal do Rio de Janeiro. Ver em: NUNES, André Luis de Sá. *Mudanças Promovidas pela Lei de Inovação nas Funções e Práticas de Gestão dos Intermediadores da Cooperação Universidade-Empresa das Universidades Federais.* 2010. 241 f. Dissertação de Mestrado em Tecnologia, Qualidade e Competitividade, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2010, p. 18.

[198] Idem, p. 201.

[199] Ibidem, p.202.

anos foi adquirindo independência, de modo a constituir um portfólio diversificado de serviços e "clientes" com os quais trabalha, prestando serviços para empresas privadas, empresas públicas, instituições de pesquisa e outras universidades.

Como neste capítulo pretendemos explorar o caso particular da Universidade Federal de São Carlos e da Fundação de Apoio Institucional, descrevendo o seu modelo como o de uma fundação "voltada para dentro"[200] da universidade, acreditamos ser útil explorar, de forma breve, um modelo diferente ao da Universidade Federal de São Carlos, o de fundações "voltadas para fora" da universidade, tendo ambas, no entanto, objetivos muito semelhantes, sintetizados sob a perspectiva da cooperação entre universidade e empresa.

Antes de uma reprodução de todos os casos, escolhemos alguns exemplos presentes no trabalho de André Nunes que consideramos ser uma descrição interessante sobre quais são os elementos do que denominamos como modelo de fundação de apoio "voltado para fora" da universidade.

Dentre eles podemos destacar as características de duas fundações que, segundo o autor, podem ser contrapostas a partir do seu maior e menor grau de independência em relação ao controle das universidades que auxiliam, sendo eles: a Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC), como o modelo de maior independência em relação ao seu auxílio à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e

[200] André Luis Sá Nunes, dentre as cinco fundações estudadas, aponta a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS), credenciada como Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como a fundação, dentro do seu universo de pesquisa, com laços fortes com a universidade, o que aqui neste trabalho foi referido também como fundações "voltadas para dentro" da universidade. Criada em 1994 pela iniciativa de 731 servidores docentes e técnico-administrativos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como a única fundação de apoio com atuação junto à UFRGS, teve o início de suas atividades formalizado por ato do Conselho Universitário em 1º de dezembro de 1994. Dentre as atividades descritas pelo autor, a fundação realiza: (i) a gestão administrativo-financeira de projetos de ensino, pesquisa e extensão; (ii) a realização de eventos, atividades científicas, culturais e esportivas; (iii) a coordenação técnica entre a universidade e instituições de pesquisa estrangeiras; (iv) a elaboração de concursos; e (v) a realização de estudos técnicos e organização de atividades de assessoria. Mesmo que as atividades iv e v sejam atividades tradicionalmente voltadas para fora da universidade, o autor ressalta que elas praticamente não ocupam a maior parte do tempo despendido pela instituição. Além disso, com exceção dos concursos elaborados pela Fundação, a aprovação e o monitoramento das atividades da Fundação são realizados pela Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico (SEDETEC) da UFRGS. Esta Secretaria foi criada nos anos 2000 pela reitoria da UFRGS pela junção da Rede de Incubadoras da Universidade e pelo Escritório de Interação e Transferência de Tecnologia da Universidade, até então maior parceiro da FAURGS. Sua criação respondeu à necessidade de maior controle sobre os projetos realizados pela Fundação, de forma a concentrar na universidade o processo de tomada de decisão sobre a política tecnológica e de propriedade intelectual da instituição. Antes da SEDETEC, as decisões sobre o emprego de recursos financeiros destinados aos projetos de pesquisa aplicada e desenvolvimento de tecnologia ficavam a cargo de pesquisadores da universidade e da FAURGS. Neste período, segundo relatos do autor, havia um cuidado na segregação dos recursos, criando-se uma conta própria para cada projeto, em que os recursos seriam empregados pelos pesquisadores, tendo estes que prestar contas ao final dos projetos. Com a SEDETEC todos estes processos foram internalizados na Universidade, tendo todos os projetos que envolvam seus servidores que ser examinados pela SEDETEC, que passou a controlar inclusive o tempo por eles dedicados a estes projetos. Um modelo que, como veremos, tem muitos pontos de diálogo com o caso da FAI na UFSCAR, valendo a pena a sua menção como base de comparação. Ver em: Ibidem, pp. 128-132.

a Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU), como menor grau de independência no apoio à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

A escolha destes dois exemplos, antes de ser um empréstimo simples, serve a este trabalho como base para a reflexão sobre o caso particular da Fundação de Apoio Institucional na Universidade Federal de São Carlos, que será apresentado nos itens subsequentes, estruturando nossa discussão sobre a compatibilidade entre o regime de direito público e a relação de universidades federais com fundações de apoio, a partir de parâmetros concretos sobre a atuação das fundações de apoio.

Não reproduziremos toda a descrição promovida por André Nunes, uma vez que nossas preocupações em relação às fundações de apoio, mesmo que próximas, não são idênticas.

Cabe, desta feita, apresentarmos quais os questionamentos que orientaram a nossa seleção de informações da pesquisa do autor. Para isso, nos guiaremos pelas seguintes perguntas: (i) há uma predominância de projetos da universidade geridos pela fundação em relação a projetos que não envolvam a universidade, mesmo que contem com a participação de seus servidores? (ii) Há mecanismos que concentrem a tomada de decisão na universidade sobre projetos geridos pela fundação, ou seja, a universidade tem como controlar o desenvolvimento e a execução dos projetos dos quais ela participe? (iii) Se há mecanismos, é o núcleo de inovação da universidade o responsável por este controle?

Vejamos inicialmente as respostas a estas perguntas que o estudo da COPPETEC foi capaz de responder.

A Fundação Cooperação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC) foi constituída em 1993 pela iniciativa dos diretores da antiga Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, atual Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE)[201] da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ),[202]

[201] Segundo André Nunes, a Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia foi elaborada pelo engenheiro e Professor Alberto Luiz Galvão Coimbra na década de 1960. Até a formação dos primeiros programas de pós-graduação na universidade, os alunos com desejo de ingressar em cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em regra, eram recomendados pelo professor a fazerem cursos no exterior. Com o advento dos primeiros programas e de sua reunião em uma estrutura centralizada e coordenada, a COPPE, os alunos do curso de graduação em engenharia passaram a ter a opção de obter esta diplomação no país. Desde o início, a Coordenação dos Programas de Pós-Graduação da UFRJ teve a preocupação de formar profissionais que pudessem se inserir no processo de industrialização do país, bem como profissionais que fossem capazes de criar soluções técnicas e tecnologias para o crescimento da matriz industrial do país. Ver em: Ibidem, p. 141.

[202] Sobre a Universidade Federal do Rio de Janeiro, André Luis de Sá Nunes descreve: *A história da Universidade Federal do Rio de Janeiro começa em 7 de setembro de 1920 quando foi criada a Universidade do Rio de Janeiro. Em 1937 ela foi reorganizada e passou a se chamar Universidade do Brasil. A sua atual denominação foi conferida em 5 de novembro de 1965. Atualmente, a UFRJ possui 141 cursos de graduação, 87 cursos de mestrado e 72 cursos de doutorado. De acordo com o último censo do CNPq, de 2008, a UFRJ conta*

como parte do projeto de ampliação da infraestrutura de pesquisa em engenharia da universidade.

Segundo André Nunes[203], a COPPETEC nasceu para servir de escritório de transferência de tecnologia da COPPE, departamento da UFRJ, que ao longo dos anos foi ganhando expressão no contexto da universidade por ser pioneira na produção de tecnologia e em tentativas de sua comercialização.

Mesmo o autor não tendo explorado detalhadamente as regras que definem as relações entre COPPE e UFRJ em suas entrevistas e no exame dos Relatórios de Atividade da COPPETEC, ele aponta que desde o início das atividades da COPPETEC, foi o quadro diretivo da COPPE, e não o Conselho Universitário da UFRJ, que editou as principais normativas de gestão de projetos e da propriedade intelectual ali gerada. No cenário da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico da Universidade, a COPPE, ao longo das décadas de 80 e 90, tornou-se protagonista no contexto da UFRJ, chamando para si diversas competências que, em princípio, ficariam sob a responsabilidade da universidade.

Por esses fatos, a COPPE, dentro da estrutura da UFRJ, foi gradativamente conquistando significativa autonomia decisória quanto à definição dos critérios relevantes a pesquisa como, por exemplo, critérios sobre o ingresso nos programas de pós-graduação, os eventos a serem realizados, atividades de intercâmbio com empresas, parcerias, bem como a forma e a organização dos projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico a serem realizados. Antes da Lei de Inovação, em especial a partir da segunda metade dos anos 1990, a gestão da propriedade intelectual da Universidade, os projetos de incubação de empresas, a captação de recursos junto às Agências de Fomento, os eventos relacionados ao desenvolvimento tecnológico, em regra, ficavam sob a responsabilidade da COPPETEC.

Nos seus primeiros anos de atuação, o autor aponta para a predominância de recursos e projetos geridos pela COPPETEC como projetos da COPPE e, portanto, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Com o gradual aparelhamento da COPPETEC pela COPPE, com o aporte contínuo de recursos da Universidade advindos dos projetos por ela gerenciados, aos moldes dos já descritos no capítulo II deste trabalho, a COPPETEC foi ganhando envergadura como instituição.

---

com 822 grupos de pesquisa cadastrados e com a participação de 4.29 pesquisadores e 3.371 doutores. Da mesma forma, como visto anteriormente na revisão da literatura, no ranking de produção científica, a UFRJ se posiciona em 3º, com mais de 1500 artigos publicados. A mesma posição ela ocupa no ranking das maiores universidades depositantes de patentes entre 2000 e 2004, com 81 patentes registradas. Ver em: Ibidem, 139.

[203] Ibidem, p. 142.

Peculiarmente, alguns dos ex-alunos dos programas de pós-graduação da COPPE passaram a compor os quadros de pessoal da COPPETEC, construindo as condições para que a COPPETEC pudesse desenvolver projetos próprios. Não apenas isso, muitos dos diretores da COPPE ocupavam cadeiras do quadro diretivo da COPPETEC, tendo grande ingerência sobre os projetos por ela geridos e pelos recursos captados junto à Universidade, às Agências de Fomento e Empresas.

Nos anos 2000, diante da consolidação da COPPETEC como a instituição representante da COPPE, a COOPETEC passou a gerir projetos próprios, em que seus próprios quadros seriam capazes de realizar projetos e atividades de desenvolvimento tecnológico, tais como consultorias e assessoramento à indústria. Neste contexto, houve um crescimento significativo de investimentos de empresas públicas, com destaque para a Petrobras, e de poucas empresas privadas em projetos de desenvolvimento tecnológico.

Com a criação da Agência de Inovação em 2007, fruto da Lei da Inovação, quatro atividades antes desempenhadas pela COPPETEC foram transferidas para a Agência de Inovação da UFRJ. Com algumas reservas, são elas: (i) gestão da propriedade intelectual da universidade, resguardadas as tecnologias da COPPE para a COPPETEC; (ii) captação de recursos para a ampliação e manutenção da estrutura laboratorial da universidade; (iii) prospecção de oportunidades tecnológicas para a comunidade científica da UFRJ; e (iv) disseminação da cultura da propriedade intelectual na universidade. À COPPETEC, além de seus projetos próprios, restou a representação da COPPE na transferência de sua tecnologia (contratos), as atividades de incubação de empresas de inovação e a avaliação e classificação das atividades de pesquisa elaboradas no âmbito da COPPE.

Segundo André Nunes, se por um lado a COPPETEC foi ganhando maior autonomia em relação à Universidade pelo desenvolvimento de projetos próprios feitos por ex-alunos dos programas de pós-graduação da COPPE, tornando-se uma das principais instituições de desenvolvimento tecnológico do país, por outro, passou a concorrer com as atividades da Agência de Inovação da UFRJ que, em alguns casos, exerce as mesmas funções que a COPPETEC, contudo, com um menor quadro de funcionários e com menos experiência acumulada.

Hoje, ambas realizam funções de captação de recursos para projetos e a gestão da propriedade intelectual (depósito de pedidos, acompanhamento, etc.), que por vezes envolvem

a COPPE e outros departamentos da universidade, bem como a promoção de eventos para unir a oferta e a demanda tecnológica à universidade[204].

No trecho a seguir o autor conclui sua avaliação sobre o caso da COPPETEC, reforçando os riscos de conflitos de interesse, de duplicação de esforços e de confusão quanto à identificação de qual é a organização de intermediação da UFRJ:

> Porém, a Fundação de Apoio continua a realizar atividades em concorrência com a Agência da UFRJ, o que deve ser visto com cautela para que uma não interfira no negócio da outra, como as funções de avaliação e classificação dos resultados de pesquisa, desenvolvimento de convênios e contratos com o setor público e privado, e a divulgação das tecnologias internas. Estas funções, caso não sejam feitas em parceria, e com conhecimento do outro órgão, podem gerar um conflito de interesses e que um se torne concorrente direto do outro, e, até uma dúvida na sociedade de quem é o responsável por estas atividades dentro da UFRJ. [205]

Vejamos agora as características da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU) com atuação junto à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

A Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU) foi constituída como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, por escritura pública, em 1977, com a finalidade de auxiliar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão da Universidade Federal de Santa Catarina. Teve como suas principais atribuições, até o final dos anos 1990, a gestão de recursos advindos da Universidade, bem como de recursos orçamentários repassados por meio de convênios e, a partir do final dos anos 1990, de recursos repassados por Agências de Fomento, quando professores eram agraciados com financiamento de seus projetos de pesquisa.

A cooperação entre a universidade e empresas só se tornou uma realidade institucionalizada nos anos 2000, tendo, em anos anteriores, alguns episódios pontuais[206].

Quatro anos após a criação da FAPEU (1981), de forma pioneira no país, a UFSC criou o seu Núcleo de Inovação Tecnológica, vinculado à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPG). Porém, este pioneirismo ficou restrito ao acanhamento da estrutura montada pela Universidade que, na época e por vinte e um anos, não passou de três pessoas: o coordenador do Núcleo (professor concursado), um assistente administrativo da Universidade (servidor público) e um estagiário (em geral aluno do curso de graduação).

[204] Ibidem, p. 149.
[205] Ibidem, p. 150.
[206] Ibidem, pp. 165-166.

A principal função do NIT da UFSC neste período era de orientação sobre a possibilidade de resultados de pesquisas elaboradas por professores da UFSC poderem ser objeto de proteção de propriedade intelectual, em particular patentes[207].

Interessante notar que, segundo André Nunes, mesmo tendo criado um NIT em 1981, a UFSC não exigia que o registro de patentes de pesquisas realizadas por seus professores fossem feitos em seu nome, ao contrário, deixava que os professores o registrassem em seu nome. Até 2004, a universidade não possuía nenhuma patente sobre qualquer pesquisa por ela desenvolvida[208].

Nos anos 2000, tanto a FAPEU passou a desempenhar atividades relacionadas ao desenvolvimento tecnológico da universidade, quanto novas estruturas internas da UFSC foram criadas para a apropriação dos resultados de pesquisa e gestão dos direitos de propriedade intelectual advindos desta.

Em 2002, foi criada pela PRPG a Coordenadoria de Gestão da Propriedade Intelectual (COGEPI) da Universidade que, em 2004 foi convertida no Departamento de Propriedade Intelectual (DPI), que passou a ser o responsável pela gestão da propriedade intelectual de projetos da Universidade. A partir daquela data os projetos não poderiam mais ser registrados apenas em nome de pesquisadores ou, em alguns casos, apropriados sem custo algum por empresas. Porém, uma medida que não foi acompanhada da criação de cargos para o DPI que, da mesma forma como o antigo NIT da UFSC, não contava com mais do que poucos professores e servidores técnico-administrativos da Universidade para o seu trabalho.

Segundo André Nunes, o DPI tinha de contar com a ajuda do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual da Universidade, financiado pelo CNPq, que servia como quadro de apoio para o desempenho das atividades de registro e acompanhamento dos pedidos de patente junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Situação que não foi alterada com a conversão do DPI em Departamento de Inovação Tecnológica (DIT) em 2006, o qual teve suas competências ampliadas, contudo continuava a reproduzir os problemas das estruturas anteriores, em particular a de escassez de pessoal.

A partir de 2007, muitas das atividades que eram desempenhadas pela FAPEU foram transferidas ao DIT, entre elas, a avaliação e classificação de projetos de pesquisa da universidade quanto ao seu potencial de proteção sob a forma de propriedade intelectual, bem como as atividades de incubação de empresas, os acordos de confidencialidade quanto às

[207] Ibidem, p. 167.
[208] Ibidem, p. 168.

informações dos projetos desenvolvidos em parceria com empresas privadas e a disseminação da cultura da propriedade intelectual na comunidade científica da universidade.

Nas palavras do coordenador de projetos da FAPEU, transcritas no trabalho de André Nunes, a divisão de tarefas entre FAPEU e DIT passou a adquirir a seguinte dinâmica:

> "A FAPEU realizava o que o NIT faz hoje. A questão da propriedade intelectual ficava acertada diretamente entre a empresa e o coordenador do projeto. Já a questão do registro de patentes era feito pela fundação, porque a UFSC não tinha pessoal, não sabia quem que ia pagar a patente, os depósitos e a manutenção. Além disso, a FAPEU fazia e ainda faz a gestão de recursos dos projetos. Mas atualmente, está tudo com a UFSC. Hoje o projeto é aprovado pelo Departamento, e o contrato é assinado entre FAPEU e Empresa. Toda a questão de propriedade intelectual nós já acertamos com o DIT, pois foram feitas cláusulas expressas de confidencialidade e de cessão de tudo à UFSC, (...) garantindo o direito da universidade na tecnologia desenvolvida e o resguardo do conhecimento, que é da UFSC, e não da FAPEU."[209]

Segundo André Nunes, antes da Lei de Inovação, entre iniciativas internas da Universidade e a atuação da Fundação de Apoio, a propriedade intelectual sobre resultados de pesquisa dizia respeito a uma relação entre professores e FAPEU, não passando pelas instituições internas da Universidade, seja pelos custos envolvidos no registro da propriedade intelectual, seja pelas dificuldades na formação de um quadro de pessoal para essas atividades. Com a Lei de Inovação, mesmo tendo havido a transferência de atividades para o DIT, a FAPEU, pela experiência acumulada e pelo seu relacionamento com professores da Universidade, continuou a desempenhar boa parte das funções de transferência de tecnologia (p. ex. contratos de licenciamento) e de intermediação na relação entre universidade e empresa[210]. Nas palavras do assessor jurídico do DIT, transcritas por André Nunes em seu trabalho:

> "A relação com a Fundação é excelente, porque a maior parte dos professores procura a Fundação, ou empresas procuram a Fundação. A Fundação já conhece os pesquisadores, então faz esta aproximação. Então, o papel do NIT tem sido mais de observar o interesse da universidade nessas relações. Se estão realmente pagando o preço justo, está tendo a preocupação de ter cláusula de propriedade intelectual ou a universidade participando na propriedade intelectual, a possibilidade de receber royalties. Antes se fazia a parceria entre a fundação e o professor com a empresa, por meio de um projeto. Existia no acordo a propriedade intelectual, mas ela não foi negociada antes, não foi discutida na elaboração do projeto. Então, o que está acontecendo agora, é que depois que você transferiu toda a tecnologia,

[209] Ibidem, p. 172.
[210] Ibidem, p. 175.

> todo o conhecimento, e não teve o cuidado de proteger isso. Então está tendo uma perda enorme e não dá para fazer nada. Então, o que está acontecendo agora, de uns tempos para cá, ao invés de discutir PI no final do projeto, que não dá certo, eles sentam antes, quando o professor está se candidatando ao edital, para discutir como vai ser a questão da PI, tanto na parte deles quanto das Financiadoras.[211]

Dois exemplos que nos permitem refletir sobre os modelos de relacionamento entre universidades federais e fundações de apoio, em particular com relação aos benefícios e malefícios desta relação. Enquanto um modelo "voltado para fora" da UFRJ foi capaz de constituir uma das maiores instituições de desenvolvimento científico do país, a COPPETEC, segundo André Nunes, foi também capaz de gerar um ambiente em que a fundação de apoio concorre com o Núcleo de Inovação da Universidade, potencializando situações de conflito de interesse em razão da sobreposição de algumas atividades.

Já no modelo "voltado para dentro" da Universidade, o que se observou foi a fundação servindo como base para as tentativas de constituição de estruturas internas que pudessem dar conta da transferência de tecnologia da Universidade e da gestão da propriedade intelectual, observadas nos insucessos da formação dos quadros do Núcleo de Inovação, do COGEPI, do DPI e, finalmente do DIT. Sem a Fundação, nem a Universidade, nem seus professores poderiam ter concretizado suas iniciativas de desenvolvimento tecnológico.

Nos itens subsequentes buscaremos, com base nos questionamentos aqui propostos e em outras questões levantadas na coleta dos materiais que embasaram nosso estudo de caso da FAI na UFSCAR, refletir sobre as formas de compatibilização e as peculiaridades do modelo desta Fundação.

b. Metodologia de análise da FAI

Formalmente, conforme descrevem seus Relatórios de Atividades do período de 2003 até 2010,[212] a Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico

[211] Ibidem, p. 176.

[212] No sítio eletrônico da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (http://www.fai.ufscar.br), estão disponíveis apenas os Relatórios de Atividades do ano de 2003 até 2009. Em nossa visita à Fundação, em julho de 2011, obtivemos mais dois outros Relatórios de Atividades: o de Comemoração de 10 anos de Fundação, editado em 2002, ano de ingresso da Professora Ana Lúcia Vitale Torkomian como Diretora Executiva da Fundação, e o Relatório de Atividades do ano de 2010. Com base nestes documentos, pudemos construir um quadro sobre o funcionamento da Fundação a partir do ano de 1997, restando em aberto o período de 1992 até 1996, do qual não obtivemos nenhuma informação documental, à exceção do Estatuto Social da Fundação. Não sabemos se foram publicados Relatórios de Atividades nestes anos

foi criada em 1992 pela Associação Brasileira de Polímeros (ABPol) como uma pessoa jurídica, sob o regime jurídico de direito privado, sem fins lucrativos, com a finalidade de auxiliar às atividades de ensino, pesquisa e extensão da Universidade Federal de São Carlos.

Uma descrição que diz muito pouco sobre ela, porque não menciona que em sua criação a fundação não dispunha de patrimônio, como exige a sua caracterização pelo Código Civil Brasileiro, bem como por não conter as razões de sua criação, suas primeiras atividades, suas transformações ao longo dos anos e suas principais características.

Nesse sentido, nosso estudo sobre esta fundação está calcado no exame dos Relatórios de Atividades, que estão disponíveis nos sítios eletrônicos da FAI e da UFSCAR, bem como em entrevistas com agentes importantes na formação e no desenvolvimento da fundação desde sua criação até os dias atuais.

Agentes capazes de fornecer um quadro sobre as razões da criação da fundação, a evolução de sua relação com a Universidade, os instrumentos jurídicos criados para a realização de projetos, qual o impacto da legislação e da fiscalização do Tribunal de Contas da União sobre suas atividades e quais os resultados obtidos pela fundação no incremento do desenvolvimento tecnológico da Universidade, em particular na cooperação entre universidade e empresa.

Para a construção deste quadro, inicialmente entrevistamos o reitor da Universidade, Professor Targino de Araújo Filho e o Diretor Executivo da Fundação de Apoio, o Professor Paulo Ignácio Fonseca de Almeida. Estas entrevistas foram capazes de formar o plano inicial dos próximos interlocutores da formação FAI e do funcionamento atual da fundação.

Em seguida, a partir de indicações das duas entrevistas anteriores, promovemos um encontro com a Professora Ana Lúcia Vitale Torkomian, uma das principais coordenadoras do Núcleo de Extensão UFSCAR-Empresa e ex-Diretora Executiva da FAI (2000-2008), atual Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do Ministério de Ciência e Tecnologia, e com o Professor Francelino Lamy de Miranda Grando, ex-Procurador Chefe da UFSCAR, atual Secretário de Inovação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, ambos conhecedores dos detalhes sobre a formação da entidade, bem como das principais transformações sofridas por ela nos últimos, boa parte sob suas iniciativas.

Destes, descemos para o nível operacional da fundação nos dias atuais, cujos nossos principais interlocutores foram o advogado Marcelo Garzon, assessor jurídico da Agência de Inovação da UFSCAR e da FAI, conhecedor do dia-a-dia dos projetos de extensão, dos

---

e também não obtivemos informações sobre as prestações de contas da entidade aos Órgãos de Controle neste período.

projetos governamentais e de convênios entre a universidade e a fundação, bem como da gestão de propriedade intelectual da universidade, e com o atual Procurador-Chefe da UFSCAR, o Dr. Lauro Teixeira Cotrim, que também atuou como Procurador na gestão do Professor Grando, e hoje é responsável pelo controle institucional dos projetos da Universidade gerenciados pela Fundação.

Se os Relatórios Anuais podem nos fornecer uma visão privilegiada dos projetos que foram e estão sendo gerenciados pela fundação, permitindo-nos visualizar a sua atuação como organização de intermediação, colocando-a sob os debates propostos pelo TCU, as entrevistas com estes interlocutores nos fornecem a história dela sob os olhos de quem a criou, revelando detalhes e aspectos que os relatórios não têm condições de informar.

Aspectos que dialogam diretamente com a proposta deste trabalho, de estudo das fundações de apoio não como fundações de direito privado, mas como organizações de intermediação, que mesmo que estejam sob o regime jurídico das fundações privadas, como fenômeno, não guardam muitas semelhanças com este.

c. *FAI: antes de uma fundação, um conceito - uma entidade sem "vontade própria"*

Dentro do universo de entrevistas por nós realizadas, duas expressões nos chamaram atenção ao inquirimos os entrevistados sobre como definiriam a criação da FAI no início dos anos 1990, são elas: (i) a FAI não nasce por patrimônio, mas sim por conceito[213]; e (ii) "a nossa fundação não tem vontade própria"[214], a sua vontade é a da universidade[215]. Porém, o que cada uma delas significa?

Em primeiro lugar, significa que não é o patrimônio voltado ao cumprimento de uma finalidade que pode definir as fundações de apoio, aliás, na maioria dos casos não define. Não define porque a constituição das fundações de apoio se dá com "patrimônio emprestado" de outra instituição, em geral da própria universidade em que ela irá atuar, ou com pequenos capitais iniciais e uma grande parte de "bens, direitos e haveres que virá adquirir", como foi o caso da Fundação de Apoio Institucional, que nasce com um patrimônio pequeno, de três milhões de cruzeiros, tendo como seu principal ativo o que ainda viria a adquirir[216].

[213] APÊNDICE D. Entrevista com o Professor Francelino Lamy de Miranda Grando, julho 2011, p. 248.
[214] APÊNDICE A. Entrevista com o Professor Targino de Araújo Filho, julho 2011, p. 211.
[215] APÊNDICE B. Entrevista com o Professor Paulo Ignácio Fonseca de Almeida, julho 2011, p. 223.
[216] O Artigo 7º do Estatuto da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico estipula que: "*Art. 7º - O Patrimônio original da FAI UFSCAR é constituído pela quantia de CR$ 3.000.000,*

Em segundo lugar, não nasce por patrimônio porque ele não será a base principal de seu desenvolvimento, não será o meio para o alcance de suas finalidades estatutárias. Na realidade, são os serviços prestados pela Fundação que a definem, é o seu regime jurídico de direito privado que atrai seus criadores, é a sua agilidade na contratação de pessoal por tempo determinado e organização de projetos que justifica a sua criação no contexto universitário de São Carlos.

Segundo o Professor Targino de Araújo Filho, a razão principal para o surgimento da FAI foi para dar apoio a projetos de pesquisa que, no início dos anos 1990, sofria pelo escasso contingente de profissionais disponíveis na Universidade para a realização desta atividade e por problemas de obtenção de recursos financeiros para a manutenção de sua infraestrutura de ensino, pesquisa e extensão, bem como para sua expansão.

De um lado, a Universidade não podia contratar técnicos laboratoriais, técnicos administrativos, auxiliares de pesquisa, dentre outros profissionais de suporte para a realização destas atividades, enquanto o Ministério da Educação não aprovasse a abertura de concursos para estas posições. Segundo o Professor, a Universidade não contratou e nem repôs vagas de técnicos administrativos, por exemplo, entre 1995 e 2010.

Não havia também mecanismos jurídicos de contratação temporária de profissionais de pesquisa pela Universidade Federal de São Carlos, sob a forma de Fundação Pública, uma vez que todos os profissionais da Universidade são servidores públicos concursados sob o regime estatutário. Não havia a possibilidade de contratação de um técnico experiente em manuseio de técnicas como a solda de materiais para a execução de um projeto específico, por exemplo, pelo departamento de engenharia de materiais.

Segundo o Professor Paulo Ignácio, esta combinação não dava alternativa de gestão para a universidade, que não possuía autonomia para repor seus quadros de funcionários, que muitas vezes saíam por melhores oportunidades de trabalho, ou em razão de aposentadoria. Ao mesmo tempo, não tinha meios para contratar pessoas por tempo determinado, pois a própria natureza da atividade não se coadunava com a estabilidade.

A FAI permitiu este respiro a partir de 1992, contratando profissionais para atuar nos projetos de pesquisa, técnicos que passaram a auxiliar na realização de atividades de pesquisa e também de extensão.

(três milhões de cruzeiros), expressão monetária da época, constante da escritura pública de instituição da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico FAI, lavrada nestas Notas, às fls 297, do livro n.º 463, aos 21 de janeiro de 1992, e representados em moeda corrente, provenientes das contribuições de seus fundadores. O Art. 8º do Estatuto estabelece: *Art. 8º - Constituem ainda o patrimônio da FAI UFSCar: I As doações, dotações, subvenções e auxílios recebidos de pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público. II os bens, direitos e haveres que vier a adquirir.*

Nas atividades de ensino o problema não era tão dramático, mesmo que o cenário de professores não fosse o ideal para o cumprimento dos objetivos de crescimento da instituição. Isto porque, não acontecia com os professores o que era muito comum acontecer com o corpo técnico e administrativo da Universidade: estes ingressavam na universidade, mas continuavam à procura de outra posição, prestando novos concursos públicos para posições com maior destaque e remuneração, fato que ocorria em muitos casos, nos quais o funcionário saía da universidade quando já estava pronto para desempenhar suas funções adequadamente.

Segundo o Professor Targino[217], o caminho mais comum de um técnico após completar um ano de ingresso na UFSCAR, era ele ir trabalhar na Universidade de São Paulo, que pagava melhor e abria concursos com especificações muito semelhantes às da UFSCAR.

De outro lado, a criação da FAI servia também como estratégia de sobrevivência da universidade e mecanismo de preservação da capacidade de investimento da instituição, principalmente em meio ao esgotamento de medidas de caráter paliativo, como a ampliação de despesas com pessoal e outros custeios e capital (OCC), em que as universidades aumentavam suas despesas com pessoal para reverter em outras atividades, como nas atividades de pesquisa e extensão, comuns no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990.

A criação da FAI nos primeiros anos da década de 1990 também respondeu à problemas de captação de recursos da Universidade frente ao Ministério da Educação, em particular ao caos administrativo dos anos do Governo Collor, tendo um breve respiro no Governo Itamar, e enfrentando um período complicado nos anos do Governo Fernando Henrique Cardoso, em que os recursos destinados às Universidades Federais foram sensivelmente reduzidos, sendo sua maior parte canalizados para a preservação de atividades de ensino[218].

Segundo o Professor Grando, no governo Fernando Henrique a perspectiva de investimentos na educação no âmbito federal saiu das Universidades e caminhou para o ensino básico e fundamental, estrangulando a capacidade de investimento das universidades federais. Eram poucos recursos para construção de laboratórios, centros de pesquisa e testes experimentais, dentre outras iniciativas importantes no contexto de atividades de pesquisa e extensão.

Ao mesmo tempo, segundo o Professor Targino, a criação da FAI foi uma resposta às demandas internas da Universidade, em particular às demandas de professores pela liberação

[217] APÊNDICE A. Entrevista com o Professor Targino de Araújo Filho, julho 2011, p. 218.
[218] APÊNDICE D. Entrevista com o Professor Francelino Lamy de Miranda Grando, julho 2011, p. 250.

de realização de atividades externas à Universidade, como atividades de consultoria e assessoria.

Estas atividades serviam como complemento à remuneração que os professores consideravam estar perdendo valor desde a inflação, passando inclusive pela edição do plano real. Mesmo sem uma definição por parte da Universidade, crescia a prática de atividades de consultoria, assessoramento, dentre outras que concorriam com as atividades de ensino e pesquisa dos professores da Universidade, demandando uma solução.

Nas palavras do Professor Targino, Pró-reitor de Extensão à época, "*até a década de 1990 nós tínhamos uma posição aqui contrária a esta coisa do professor poder receber, foi uma coisa que nós fomos vencidos, então entre deixar solto, vamos regulamentar e acompanhar.*"[219]

A Fundação de Apoio foi uma forma de controle destas atividades, pois era por ela que se dava a execução destas atividades, fossem elas de extensão, por meio da organização de cursos de especialização ou treinamentos corporativos, ou por meio de atividades de consultoria e assessoria a empresas privadas.

Um controle que só foi possível em razão da forma como o quadro diretivo da Fundação foi organizado, remetendo-nos à nossa segunda expressão: a FAI é uma fundação sem vontade própria, em que sua vontade é auxiliar a Universidade.

Para cuidar de todas as questões expostas, a Fundação de Apoio Institucional foi criada como única fundação de apoio da Universidade de São Carlos, não concorrendo com qualquer outra instituição dentro da Universidade. Não apenas isso, ela foi criada integralmente voltada à UFSCAR, não prestando serviços ou realizando atividades para nenhuma outra instituição de ensino superior. A FAI só existe porque a UFSCAR existe.

Diferente de outras universidades, que observaram a criação de diversas fundações em seu ambiente universitário, na UFSCAR a FAI foi criada para ser a única entidade de auxílio à Universidade. Não foi fruto de um conjunto de professores que se organizaram, elaboraram um estatuto, pegaram emprestado um bem e registraram a entidade no cartório de registros de pessoas jurídicas, foi uma iniciativa institucional da Universidade.

Para a Professora Ana Lúcia Torkomian, um modelo que procurou não criar um ambiente de competição por projetos da Universidade, em que há uma disputa voraz por recursos e o comprometimento de atividades fim da universidade, foi um modelo que buscou

[219] APÊNDICE A. Entrevista com o Professor Targino de Araújo Filho, julho 2011, p. 216.

preservar a Universidade de uma tendência inevitável, a ampliação de seu relacionamento com o ambiente externo, em particular com empresas. Nas palavras da Professora[220]:

> Aqui na Universidade só existe essa fundação e, por outro lado, essa fundação só atende a esta universidade, Então, primeiro não vira uma coisa que eu via com outros colegas, que era meio que uma concorrência dentro do campus para quem consegue angariar mais projetos em detrimento até da lógica de que projetos são esses, como se ela tivesse um caminho paralelo, como se ela corresse numa raia própria, né? E essa definição dela servir à universidade e da universidade respeitá-la, eu acho que isso foi fundamental.

Como tal, criou mecanismos de articulação com a Fundação, preservando a tomada de decisão sobre projetos, atividades dos professores, eventos a serem realizados pela Fundação sob o controle da Universidade. Interessante notar que bem antes do Decreto de 2010, a FAI foi constituída pela tomada de decisão da UFSCAR, alinhando-se com a estratégia desenhada no Decreto.

Vejamos cada um deles.

Em primeiro lugar, como gosta de se referir o Professor Targino, *o Conselho Deliberativo da Fundação de Apoio Institucional, órgão máximo da Fundação, é um subconjunto do Conselho Universitário da UFSCAR, órgão máximo da Universidade.*[221] O Conselho Deliberativo da Fundação foi desde seu início composto por membros da Administração Superior da Universidade, sendo estes indicados pelo Conselho Universitário da UFSCAR.

São membros permanentes do Conselho Deliberativo da Fundação: o Reitor da Universidade, o Vice-Reitor, os Pró-Reitores, os Diretores de Centros e os representantes do corpo técnico-administrativo da instituição. Como se pode ver é a Universidade dentro da Fundação, como órgão máximo desta[222].

---

[220] APÊNDICE C. Entrevista com a Professora Ana Lúcia Vitale Torkomian, julho 2011, p. 241.
[221] APÊNDICE A. Entrevista com o Professor Targino de Araújo Filho, julho 2011, p. 211.
[222] O art. 14 do Estatuto da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico dispõe: *Art. 14 O Conselho Deliberativo da FAI UFSCar, órgão máximo de deliberação da Fundação, é composto por 18 (dezoito) membros titulares, na forma estabelecida nesta Seção: I Como membros natos, todos indicados pelo Conselho Universitário da Universidade Federal de São Carlos UFSCar, os ocupantes dos seguintes cargos da UFSCar: a. Reitor; b. Vice-Reitor; c. Pró-Reitor de Administração; d. Pró-Reitor de Graduação; e. Pró-Reitor de Pós-Graduação; f. Pró-Reitor de Pesquisa; g. Pró-Reitor de Extensão; h. Diretor do Centro de Ciências Agrárias; i. Diretor do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde; j. Diretor do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia; k. Diretor do Centro de Educação e Ciências Humanas; l. Diretor do Campus Sorocaba da UFSCar. II Três representantes do corpo docente e três representantes do corpo técnico-administrativo da UFSCar, e seus suplentes, indicados respectivamente pelos Conselhos de Administração, de Pesquisa e de Extensão da UFSCar, dentre seus membros docentes e técnicos-*

Cabe ao Conselho Deliberativo da FAI apreciar as prestações de contas da Diretoria Executiva, órgão de execução de atividades, aprovar a estrutura administrativa da Fundação, como plano de cargos e salários, o regime interno da fundação, bem como qualquer proposta de mudança estatutária da Fundação[223].

Além disso, o próprio Conselho Fiscal da Fundação é constituído por membros do Conselho de Curadores da Universidade Federal de São Carlos, os quais ficam responsáveis pelo controle externo da Fundação, em particular no que tange à gestão financeira dos recursos administrados por esta, também desempenhando a análise da prestação de contas da Fundação.

Em segundo lugar, não há projetos e uma agenda própria da Fundação. A agenda da Fundação é ditada pelas necessidades e demandas da Universidade, não há interesses distintos, há interesses complementares e convergentes, em que fica muito claro quem é o responsável pela tomada de decisões estratégicas e quem é o responsável pelo cumprimento das decisões, dos projetos e dos planos.

Nas palavras do Professor Paulo Ignácio[224]:

> "A nossa fundação é uma fundação que apoia os projetos da universidade. Os projetos são aprovados na universidade, são projetos da universidade, que passam pela câmara de extensão e saem dos seus departamentos e são gerenciados do ponto de vista econômico e do ponto de vista administrativo e da prestação de contas na fundação, mas são projetos da universidade. Com isso, você mantém as relações, é a universidade que determina quais são os projetos aprovados, quais são os projetos de pesquisa e extensão de interesse, etc. E a fundação executa."

O Professor Grando, em uma passagem de sua entrevista explora o quão próximas eram as cúpulas da FAI e da UFSCAR quando ele exercia as funções de Procurador-Chefe da UFSCAR. Segundo o Professor, se sentavam à mesa juntas as cúpulas das duas instituições, compostas pelo Reitor, o Vice-Reitor, membros do Conselho Universitário e a Diretoria

---

administrativos. III "O Reitor e o Vice-Reitor da UFSCar são respectivamente o Presidente e o Vice-Presidente do Conselho Deliberativo da FAI UFSCar."

[223] Segundo o art. 15 do Estatuto da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico: "*Art. 15 "Compete ao Conselho Deliberativo: I "Apreciar a Prestação de Contas da Fundação, elaborada e apresentada pela Diretoria Executiva. II "Aprovar a estrutura administrativa da FAI, o Plano de Cargos e Salários, as vantagens e o regime disciplinar de seu pessoal, conforme proposta da Diretoria Executiva, tendo como referência a remuneração das carreiras da UFSCar. III "Aprovar o Regimento interno da Fundação e outros atos normativos propostos pela Diretoria Executiva, pelo voto da maioria absoluta de seus membros. IV "Introduzir modificações no Estatuto, no Regimento Interno e nas normas internas, por sua iniciativa ou da Diretoria Executiva, pelo voto de dois terços de seus membros. V "Apreciar as decisões proferidas pelo Diretor-Executivo "ad referendum" do Conselho Deliberativo."*

[224] APÊNDICE B. Entrevista com o Professor Paulo Ignácio Fonseca de Almeida, julho 2011, p. 221.

Executiva da Fundação de Apoio. Juntas promoviam a verificação e assinatura da prestação de contas e o correto emprego de recursos, em suas palavras:

> "(...) nós administramos duas planilhas, (...), nós sabemos os recursos que estão aqui e qual rubrica, nós sabemos os recursos que estão aqui sob qual rubrica. Então nós gerenciávamos essa quantidade de recursos com determinada finalidade. Na prática nós tomávamos as decisões e assinávamos, tirava-se os papéis, traziam outros papéis e as pessoas não mudavam das cadeiras e assinavam outros papéis."[225]

Neste tocante, a Professora Ana Lúcia Torkomian ainda aponta que aos olhos da direção da Universidade, ela, quando Diretora Executiva da Fundação, era tratada como parte da equipe da alta administração da Universidade, em que participava de reuniões de Pró-reitores, do Reitor e Vice-reitor, nas quais importantes decisões da Universidade estavam sendo tomadas.

É nesse sentido que a fundação não teria vontade própria, senão a de auxiliar a Universidade em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, com especial destaque para as duas últimas.

A fundação fazia e faz parte, de forma orgânica, do dia a dia e das principais decisões da UFSCAR, aspecto que para todos os entrevistados representou importante vantagem para o desenvolvimento de projetos pela Fundação. Por exemplo, se um professor fosse demandado para exercer uma atividade de consultoria para uma empresa privada, como deveria proceder?

Em primeiro lugar, entraria com uma solicitação na Pró-Reitoria de Extensão da Universidade descrevendo a atividade a ser realizada, como esta se relacionaria com o seu Programa de Pesquisa e quanto tempo ela duraria. A Pró-Reitoria analisaria o pedido, em especial verificando a pertinência da atividade com a área de estudo do Professor e os possíveis conflitos desta com suas atividades de ensino e pesquisa internos na Universidade, aprovando ou não a solicitação.

Caso aprovada, seguiria para a Fundação de Apoio que o auxiliaria na organização do projeto, na eventual contratação de pessoal especificamente para o projeto ou na aquisição de materiais (importados ou não), de modo a garantir que o mínimo de seu tempo fosse ocupado com estas atribuições de ordem administrativa.

Ao final, os pagamentos seriam realizados à Fundação, os quais seriam repassados ao Professor à título de bolsa de extensão, sendo recolhida pela Fundação uma taxa de administração, que na FAI varia de 10 a 17% do valor do projeto, sendo o restante dos

[225] APÊNDICE D. Entrevista com o Professor Francelino Lamy de Miranda Grando, julho 2011, p. 251.

recursos excedentes recolhidos doados à UFSCAR, ou até recolhidos diretamente à Conta Única do Tesouro Nacional.

Cabe ressaltar um detalhe muito importante na dinâmica entre FAI e UFSCAR, qual seja, cada docente poderia receber apenas uma bolsa, seja ela de pesquisa de ensino ou de extensão. O cuidado tomado era para que ele realizasse apenas uma atividade complementar às suas atividades próprias como professor sob o regime de tempo integral da universidade.

Da mesma forma ocorria com a organização de cursos de extensão. Os cursos surgiam de iniciativas de professores da Universidade, os quais submetiam a solicitação à Pró-Reitoria de Extensão, seguindo o mesmo procedimento exposto há pouco, cabendo à fundação organizar o curso, recolher os pagamentos efetuados pelos alunos e pagar os professores envolvidos com bolsas de extensão, cobrando pelo serviço uma taxa de administração e recolhendo os recursos excedentes à Universidade.

Dois exemplos que denotam a posição da Universidade e da Fundação nas atividades de extensão universitária, bem como revelam o conceito de uma entidade de auxilio que, diferentemente de fundações privadas, não se encontram calcadas em seus patrimônios, mas sim nos serviços que podem prestar em auxílio à Universidade.

A seguir, buscaremos apresentar como este arranjo inicial ganhou contornos mais complexos ao longo do tempo, apontando para o momento em que as atividades de transferência de tecnologia e de cooperação entre universidade e empresa assumiram o protagonismo que ocupam hoje nas atividades desenvolvidas pela Fundação, em particular, pelo desenvolvimento de três dinâmicas de projetos específicos, quais sejam: (i) Convênios de Cooperação Institucional; (ii) Projetos de Extensão; e (iii) Projetos Governamentais.

d. *FAI nos Projetos da UFSCAR: De um braço operacional da Universidade para uma Organização de Intermediação de seu Desenvolvimento Tecnológico*

A partir da análise dos Relatórios de atividades da FAI e das entrevistas concedidas, pudemos perceber a existência de duas fases importantes nestes quase vinte anos de existência da Fundação, são elas: o momento de formação e crescimento da Fundação e o momento mais recente em que a fundação se estrutura para a realização de projetos de natureza tecnológica, principalmente ligados a atividades de pesquisa e extensão da universidade.

Antes de propormos uma cronologia dos projetos geridos pela Fundação ao longo dos anos, propomos um exame dos principais instrumentos que marcam cada um destes períodos:

o primeiro entre os anos 1992 e 2000, em que os três instrumentos tinham um papel importante para a Fundação, e o segundo entre os anos 2000 e 2010, quando houve um crescimento exponencial dos contratos celebrados no âmbito de Projetos de Extensão e Projetos Governamentais.

Enquanto a primeira fase conversa diretamente com as atividades que compuseram a formação da fundação, em regra, com pouca relação com desenvolvimento tecnológico e transferência de tecnologia, associadas à demanda de professores por atividades de extensão e com a possibilidade da Universidade conseguir captar recursos externos, a segunda fase se direciona para a utilização em larga escala da estrutura de pesquisa e desenvolvimento presente na universidade.

Cabe, contudo, ressaltar que pelos relatos colhidos não há como dissociarmos uma fase da outra, uma vez que uma é condição de existência da outra. Até mesmo porque seria um exercício em vão buscarmos possibilidades além das que puderam ser narradas por nossos interlocutores.

Nesse sentido, acreditamos que pela descrição destes dois momentos, em particular pela distinção entre os instrumentos assinalados, poderemos dar uma boa ideia da passagem da FAI como um braço operacional da UFSCAR, para ela como uma organização intermediadora do desenvolvimento tecnológico e da transferência de tecnologia na universidade. Vejamos então cada um deles.

A organização dos projetos gerenciados pela FAI se faz por meio da segregação do projeto segundo o recurso que este irá gerenciar e a sua temática.

Por exemplo, os Convênios de Cooperação Institucional gerem recursos orçamentários, em regra para realização de obras e aquisição de materiais e máquinas para a Universidade.

Os contratos celebrados em Projetos Governamentais recebem recursos de Agências de Fomento, que podem ser destinados à modernização de laboratórios, bem como à projetos de desenvolvimento tecnológico da Universidade.

Os contratos celebrados em Projetos de Extensão são aqueles que contam com recursos eminentemente privados, os quais podem ser fruto de atividades de consultoria de professores, cursos de extensão, bem como de parcerias com o setor privado para desenvolvimento tecnológico, ou fruto de transferência de tecnologia.

No primeiro caso, os Convênios de Cooperação Institucional, celebra-se um convênio entre universidade e fundação com dispensa de licitação, no qual a universidade elabora um projeto, por exemplo, no caso da FAI, para conservação do espaço Florestan Fernandes que

reúne diversas obras de sociólogos brasileiros, em que a UFSCAR repassa recursos orçamentários recebidos do Ministério da Educação à FAI, que executará o projeto, em geral contratando terceiros especializados nesta atividade.

Não conseguimos verificar se desde o início das atividades da FAI havia o respeito às normas de direito público referentes às obrigações de realização de licitação pública e de recolhimento destes recursos à Conta Única do Tesouro Nacional. Contudo, podemos afirmar que pelo menos desde 1997, por informações constantes nos Relatórios de Atividades analisados, a FAI, na execução destes convênios, realiza licitação pública.

Funcionando da seguinte maneira, os recursos eram repassados para a Fundação, por meio de transferência bancária a uma conta denominada fundo de apoio institucional, em que estes, enquanto não empregados, seriam investidos no mercado financeiro de modo a render juros.

O setor de compras da Fundação elaborava o edital para o certame licitatório, sendo escolhidas em regra as modalidades de tomada de preço e convite, tendo em vista que os valores nunca ultrapassavam os limites presentes na Lei n.º 8.666/93 para a realização de concorrência pública.

Realizava-se o certame, com a apuração do vencedor e a realização da compra ou a execução da obra. Contudo, qual a razão para que a Universidade efetuasse esse repasse às Fundações, senão a dispensa de licitação ou a retenção de recursos públicos?

O Dr. Lauro Teixeira Cotrim, Procurador-Chefe da UFSCAR[226] aponta para o repasse tardio destes recursos para projetos por parte do Ministério da Educação, seguindo a lógica, já exposta neste trabalho, do pontual repasse de recursos destinados ao custeio de pessoal em oposição ao repasse tardio de recursos destinados a projetos, como forma de margem de manobra para garantia do equilíbrio ou do superávit das contas públicas.

Recursos que em razão do seu repasse e das regras de direito financeiro, em especial ao princípio de unidade de tesouraria, tinham duração restrita no âmbito da universidade. A este respeito o Dr. Lauro apresenta interessante descrição sobre como tudo isso acontecia no âmbito da UFSCAR e da FAI[227]:

> O que nós vamos ter aí, nós tivemos há um tempo atrás, a questão de repasses tardios de recursos orçamentários. Chegava no dia 25 de dezembro, vinha para a universidade alguns milhões de reais, aí você tinha duas alternativas: você devolvia, se adotasse uma conduta conservadora a respeito

[226] APÊNDICE E. Entrevista com o Dr. Paulo Teixeira Cotrim, julho 2011, p. 266.
[227] Idem, p. 281.

> da gestão de recursos públicos, você iria devolver para o Tesouro da União, sem gastar um tostão, porque não havia muito tempo até o final do exercício para gastar aquele dinheiro. A outra alternativa, que foi desenvolvida pelo menos no nosso caso aqui, foi a elaboração de projetos de ensino, pesquisa e extensão, né, ou de desenvolvimento institucional, de infraestrutura e tal, e com base nesses projetos de estabelecer convênios com as fundações de apoio repassando os recursos para que elas fizessem a aplicação desses recursos e executassem esse convênio no exercício seguinte.

Da mesma forma que no caso da realização de licitação pública nas contratações sob o escopo deste convênio, não obtivemos nos documentos analisados um indicativo de que estes projetos desde o início da fundação não contavam com a cobrança de taxa de administração. Porém, pelos documentos disponíveis, Relatórios de Atividades e nas entrevistas realizadas, pelo menos a partir de 1997, fica claro que a taxa destinava-se a projetos de extensão, vindos desta a principal fonte de receita da FAI.

Atualmente, nestes convênios, a FAI não cobra taxa de administração sobre o valor do projeto que está sendo gerenciado. Segundo o advogado Marcelo Garzon, a Fundação considera como sua missão institucional o auxílio à Universidade na execução de recursos orçamentários.

Não considera que o crescimento da fundação deva ocorrer a partir destes recursos, que seriam destinados à ampliação da infraestrutura da Universidade e, nesse sentido, a FAI apenas seria um instrumento para o emprego destes recursos pela UFSCAR.

Os recursos destinados aos convênios eram empregados em atividades como o manejo sustentável de áreas agrícolas e reservas do campus da Universidade ou a construção de toda a estrutura de ensino à distância da UFSCAR.

Nestes projetos, nota-se a realização de atividades de caráter eminentemente internos à Universidade que, se não fossem prejudicadas pela combinação de repasses tardios e recolhimento à Conta Única do Tesouro Nacional, seriam normalmente empregadas pela Universidade segundo os procedimentos exigidos pelo regime de direito público.

Contudo, percebeu-se, conforme aponta o Dr. Lauro Cotrim, que a Fundação era mais eficiente na execução da licitação, empregando os recursos de maneira ágil, ao mesmo tempo em que prestava contas de forma eficaz. Vantagem que, segundo o Dr. Lauro[228], advinha da organização do setor de compras da Fundação, que funcionava a partir de um baixo número de solicitações, em particular em comparação às do setor de compras da Universidade,

[228] Ibidem, pp. 277 e 278.

dispondo de igual contingente de funcionários para estas atividades em comparação ao da Universidade.

Cabe ainda mencionar que o setor de compras da fundação utilizava boa parte da pesquisa de empresas e dos estudos de qualidade elaborados pelos professores ou pelos Departamentos da Universidade para a elaboração dos editais na tomada de preços e no convite.

Em geral, nestas modalidades, priorizava-se a chamada de empresas que figurassem no trabalho desenvolvidos pelos professores, não excluindo outras que quisessem participar do certame.

No setor de compras da Universidade, segundo o Dr. Lauro[229], este trabalho na maioria das vezes, não era considerado para a elaboração do edital. As pesquisas realizadas por Professores e Departamentos não serviam em nada e, por vezes, se observava a escolha de empresas que eram consideradas pelas pesquisas dos professores como inaptas para fornecer o produto ou serviço desejados, contudo, adequavam-se aos critérios de preço e requisitos do edital.

Em razão destas constatações, ao longo do tempo, a FAI passou a ficar responsável por obras e materiais mais complexos, ligados a estruturas laboratoriais, importação de materiais e insumos, bem como outras atividades em que, mesmo respeitando as normas de direito público, ela seria mais eficiente no desempenho destas atividades.

No tocante ao segundo instrumento, os Projetos Governamentais, celebra-se um contrato entre uma Agência de Fomento à Educação (CAPES), à Ciência (CNPq), ou à Tecnologia (FINEP) e a Fundação de Apoio, em conjunto com a Universidade, fruto de um edital ou de um programa elaborado por estas Agências, em que um projeto da Universidade foi selecionado para ser financiado.

Para melhor visualização destes projetos, iremos nos debruçar na apresentação de três deles geridos no âmbito da FAI, nos quais fica clara as características do relacionamento entre Fundação e UFSCAR e como a execução do Projeto conversa com o regime jurídico de direito público.

Em 2001[230], a Fundação de Apoio Institucional e a UFSCAR participaram do Projeto III de aprimoramento de profissionais da saúde organizado pelo Ministério da Saúde. Neste ano, a UFSCAR, com o auxílio da FAI, apresentou no escopo do Projeto III o *Curso de*

[229] Ibdem, p. 279.
[230] FUNDAÇÃO DE APOIO INSTITUCIONAL AO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. *Relatório de Atividades 2003*. São Paulo, 2003, p. 18. Disponível em: < http://www.fai.ufscar.br:8080/FAI/documentos/relatorios>. Último acesso: 10/08/2011.

Especialização em Enfermagem Obstétrica, desenvolvido pelo Departamento de Enfermagem (Denf) da UFSCAR, de modo a capacitar enfermeiros da rede ambulatorial e hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS) e dos Programas de Saúde Familiar do município de São Carlos e cidades da região. A capacitação destinava-se à redução da morbimortalidade materna e assistência da mulher no ciclo grávido-puerperal.

Em 2002, o Curso proposto pela UFSCAR foi aprovado e o contrato assinado pela Universidade e pela FAI, o qual previa o repasse dos recursos do SUS à Fundação para a execução específica do projeto, ficando esta responsável pelo pagamento dos professores envolvidos e pela organização administrativa do curso, enquanto à Universidade cabia a seleção dos seus servidores que participariam do projeto, bem como a elaboração do material previsto e o fornecimento de salas de aula e outros equipamentos necessários ao curso.

Um contrato que em princípio não foi celebrado nem executado com licitação pública, mesmo a FAI figurando em sua execução. Contudo, não podemos ignorar que mesmo não sendo realizada licitação para este tipo de contratação, o projeto foi precedido de procedimentos de compra específicos previstos no edital de contratação expedido pelo Ministério da Saúde, os quais, em alguma medida, deveriam ser considerados como protetivos ao erário público.

Cabe notar que nas contratações efetuadas por Agências de Fomento, a questão não se articula segundo o menor preço ou preço e qualidade, como podemos observar na Lei de Licitações. A questão dos Editais de Agências de Fomento é disponibilizar recursos para os projetos que as Universidades sejam capazes de fazer para dar conta de sua expansão e desenvolvimento tecnológico.

Não vemos razão para a realização de licitação pública para o repasse. Vemos sim, a obrigação de realização de licitação pública para a sua execução que, se for observada, neutraliza os riscos de mau emprego dos recursos, servindo de contra-argumento à determinação 9.4.1. do Tribunal, que vedava o repasse direto às Fundações.

Outro exemplo interessante ocorreu em 2004.

Neste ano[231], dentre os Programas de Fomento ao Desenvolvimento Tecnológico das Universidades Nacionais promovidos pela Financiadora de Estudos e Projetos, foram propostos os Programas CT Infra 4, para a ampliação e consolidação de laboratórios nas áreas de fisioterapia, estatística e química, e Inovações na Produção de Antibióticos. Da mesma

[231] FUNDAÇÃO DE APOIO INSTITUCIONAL AO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. *Relatório de Atividades 2005*. São Paulo, 2003, p. 19. Disponível em: < http://www.fai.ufscar.br:8080/FAI/documentos/relatorios>. Último acesso: 10/08/2011.

forma que no Projeto III do Ministério da Saúde, estes foram projetos precedidos de Edital, cuja lógica era a disponibilização de recursos àqueles que apresentassem projetos adequados ao escopo do Programa proposto.

A UFSCAR, com o auxílio da FAI, apresentou os Projetos de ampliação de seu Laboratório de Microscopia Eletrônica, bem como de Caracterização de Superfícies, no Programa CT Infra 4 e o Projeto Produção de Antibióticos Beta-lactâmicos com Redução de Impactos Ambientais, no escopo do Programa Inovação na Produção de Antibióticos. Foi bem sucedida nos dois, celebrando contratos com a FINEP da mesma forma como narrado há pouco no Projeto III.

Foram recebidos recursos pela FAI, que os executou prestando contas à UFSCAR, ao Sistema Único de Saúde e à FINEP, segundo os critérios particulares de cada um deles, tendo sido cobradas taxas de administração da ordem de 5% sobre os valores dos projetos, para fins de custeio dos profissionais e das despesas da FAI que fizeram parte da execução do projeto.

Interessante notar que apenas na execução do Projeto da UFSCAR presente no Programa CT Infra 4, houve realização de licitação pública para a contratação de obras de ampliação destes laboratórios. Na execução do Programa de Produção de Antibióticos, não houve nenhuma menção sobre a realização de licitação pública para aquisição de insumos no desenvolvimento tecnológico de antibióticos com baixos impactos ambientais.

Sobre os Projetos Governamentais gerenciados pela FAI, o Dr. Lauro Contrim comenta[232]:

> A outra situação que nós temos são os recursos oriundos de Agências de Fomento, FINEP, FAPESP, CNPq, enfim, diversas Agências de Fomento, estes recursos a rigor também são recursos públicos, emanam de instituições públicas, então, a princípio, eles também deveriam passar por todo esse processo de licitação e formalização de despesas que são realizadas. Mas também nesse caso isso não tem sido necessário se fazer com o mesmo rigor, porque as próprias instituições em sua disciplina própria, as instituições de fomento, elas permitem uma flexibilidade, sem tanto rigor, sem tanta preocupação com a Lei n.º 8.666.

Ademais, não obstante os Programas apresentados acima, em que o caráter é eminentemente institucional, as Agências de Fomento e os Ministérios ainda propõem projetos de caráter pessoal, em que se buscam soluções que podem ser desenvolvidas por professores universitários.

[232] APÊNDICE E. Entrevista com o Dr. Paulo Teixeira Cotrim, julho 2011, p. 266.

Nestes Programas, os professores com projetos vencedores recebem recursos na sua conta particular, podendo alcançar cifras consideráveis acima dos quinhentos mil reais, como o Projeto Milênio elaborado pelo Professor Aquilino na Universidade Federal do Rio de Janeiro, que recebeu três milhões de reais.

Aqui, os gastos e a prestação de contas são realizados pelo Professor, que se quiser poderá contar com o auxílio da Fundação, sendo-lhe cobrada uma taxa de administração de 17% sobre o valor do projeto.

Sobre esta taxa de administração cabe um breve parênteses. Como regra, as taxas de administração cobradas pela fundação variam de 10% a 17% sobre o valor dos Projetos de Extensão e Projetos Governamentais gerenciados por ela. Em 1997, nos Projetos Governamentais da Universidade, como os três narrados acima, o Conselho Universitário da UFSCAR aprovou a cobrança de Taxas de Administração Diferenciadas, que reduziam pela metade (5%) o patamar mínimo da taxa de administração cobrada pela Fundação.

Além disso, também foram aprovados os critérios de diferenciação da cobrança das taxas para Projetos de Extensão e Governamentais gerenciados pela FAI.

O primeiro critério era de que quanto mais revertidos forem os resultados do projeto para a Universidade, menor será a taxa de administração cobrada, tendo como mínimo o percentual de 10%.

O segundo critério era o de que a todo o valor superior a 10% do projeto que fosse recolhido pela FAI, seria revertido para um fundo de equalização, para projetos internos da Universidade que não contassem com recursos de atividades de extensão, bem como com poucos recursos governamentais, como projetos culturais, de economia solidária, dentre outros.

Nesse sentido, para projetos governamentais gerenciados por professores, cobrava-se 17% sobre o valor do projeto, dos quais 7% seriam revertidos para o fundo de equalização, destinado a custear atividades de menor investimento no contexto da Universidade, em particular iniciativas que buscavam a interação entre a Universidade e comunidades carentes, como as cooperativas da UFSCAR. Vale assinalar que por uma decisão do Conselho Deliberativo da Fundação, a decisão sobre a aplicação destes recursos ficaria a cargo da Pró-Reitoria de Extensão, que ao decidir remeteria os projetos à FAI, que os executaria.

Sobre o Fundo de Equalização e a sua aplicação, explica o Professor Paulo Ignácio, Diretor Executivo da FAI[233]:

[233] APÊNDICE B. Entrevista com o Professor Paulo Ignácio Fonseca de Almeida, julho 2011, p. 226.

> "Porque outra característica nossa é essa característica particular de nossa extensão. Tem uma política que nós chamamos de "robinudiana", se o professor está com um projeto em que naquele projeto ele tem muitos interesses pessoais, ele tem uma taxa para vender aquele projeto muito elevada. A taxa de administração aqui da fundação é de 10%, se faz um projeto com muito benefício para ele a taxa vai para 17%, isso gera um recurso que nós chamamos de fundo de equalização, que é destinado à execução de projetos não apoiáveis externamente. Quando o professor usa recursos nos seus projetos para melhorar o seu laboratório, para incentivar os alunos a pesquisarem, a taxa cai para o valor mínimo. A taxa é cobrada sobre o valor do projeto, é a taxa cobrada nos projetos. Esses 7% vão para o fundo de equalização, que a própria Pró-Reitoria de Extensão estabelece ações para a sua execução."

Em síntese, de Convênios de Cooperação Institucional nenhuma taxa administrativa era cobrada. De Projetos Governamentais da Universidade a taxa de administração cobrada era de 5%, passando para 17% quando o projeto era exclusivo de um professor da UFSCAR, cujos resultados não seriam revertidos para a Universidade. E, por fim, de 10% a 17% para Projetos de Extensão, aos quais nos dedicaremos a seguir.

Os Projetos de Extensão elaborados pela Universidade e gerenciados pela Fundação de Apoio Institucional são os projetos que corporificam a cooperação entre Universidade e Empresa. São projetos destinados à captação de recursos privados, em regra, resultados de projetos apresentados por docentes ou por departamentos da UFSCAR à Pró-Reitoria de Extensão, para serem executados pela FAI, se aprovados pela Universidade.

São projetos que contam com a participação preponderante de empresas privadas, também tendo em alguns deles a presença de empresas públicas. Podem ser projetos que cuidam da formação de incubadoras, da elaboração de cursos de extensão e treinamento de profissionais de um setor, podem tratar de projetos de desenvolvimento tecnológico da Universidade, bem como podem estar ligados à iniciativas culturais da Universidade, à administração da Rádio UFSCAR e à Orquestra Experimental da UFSCAR.

Até os anos 2000, o principal escopo de atividades geridas em Projetos de Extensão foram os cursos, treinamentos, formação de incubadoras, todas voltadas ao potencial dos conhecimentos ligados às atividades de ensino e pesquisa básica da Universidade. Até os anos 2000, as iniciativas de cooperação entre Universidade e Empresa ficavam restritas ao Núcleo de Extensão UFSCAR-Empresa, interno à Universidade.

Segundo o Professor Paulo Ignácio, as iniciativas da Fundação voltadas à inovação tecnológica nas empresas, como o desenvolvimento de projetos de tecnologia aplicada e a

transferência de tecnologia da Universidade às empresas, surgiram no começo dos anos 2000, bem antes do Decreto n.º 5.025/2004 e da Lei n.º 10.973/2004.

A decisão de incorporar estas atividades na Fundação foi, em parte, fruto da indicação da Professora Ana Lúcia Torkomian para a Diretoria executiva da Fundação nos anos 2000. Antes de assumir, a Professora tinha trabalhado no Núcleo de Extensão UFSCAR-Empresa, reportando-se ao Professor Targino, à época Pró-Reitor de Extensão.

Ali a Professora de Engenharia de Produção e Gestão Tecnológica da UFSCAR, encontrava muitas dificuldades para interagir com as empresas privadas por meio da Universidade.

Essas dificuldades foram retratas em sua Tese de Doutorado na Faculdade de Administração e Economia da Universidade de São Paulo (USP), com o título *Gestão de tecnologia na pesquisa acadêmica: o caso de São Carlos*[234], em particular a inércia do empresariado privado em ingressar no desenvolvimento cooperativo e na transferência de tecnologia da universidade, e o que chamou de estrutura burocrática da Universidade e falta de alternativas de gestão, no mesmo sentido dos problemas apontados pelo Professor Paulo Ignácio no item anterior.

Quando assumiu a Diretoria Executiva da FAI, estava convencida de que seria importante para a Universidade aproximar a transferência de tecnologia da UFSCAR, coordenada até aquele ano pelo Núcleo de Extensão, e as atividades de cooperação entre universidade e empresa para a Fundação de Apoio Institucional.

Sendo assim, foi criada pela Professora a Divisão de Propriedade Intelectual da FAI, com atribuições relacionadas diretamente à proteção da tecnologia produzida na Universidade, com a realização de registros de direitos de propriedade intelectual, como marcas e patentes, no Instituto Nacional de Propriedade Industrial, bem como a comercialização desta propriedade intelectual junto a empresas públicas e privadas, por meio de contratos de licenciamento e transferência de tecnologia.

Desse modo, antes da proposta de Lei de Inovação ser discutida no Congresso Nacional, a FAI já havia se tornado um escritório de transferência de tecnologia tradicional, aos moldes dos observados nas universidades norte americanas, com especial destaque para o MIT.

Não apenas isso, com base na interação com as empresas, facilitada agora pelo regime de direito privado da fundação, que não exigia a realização de licitação pública e tampouco os

[234] TORKOMIAN, Ana Lúcia Vitale . *Gestão de tecnologia na pesquisa acadêmica: o caso de São Carlos* . São Paulo: FEA/USP, 1997 (Tese de Doutorado).

recolhimentos à Conta Única do Tesouro Nacional, foi possível o desenvolvimento de projetos de parceria entre a UFSCAR e empresas privadas, nos quais a Fundação ocupava o papel de intermediadora, fazendo a interface entre a Universidade e a empresa.

Podemos observar esta evolução nos projetos de extensão relacionados ao setor Agroindustrial de Cana-de-Açúcar.

Em 2004, a pedido do Serviço Brasileiro de Apoio a Pequenas e Micro Empresas (SEBRAE) e do Instituto Euvaldo Lodi (IEL), foi elaborado o projeto *A Competitividade do Sistema Agro-Industrial-Cana-de-Açúcar* pelo Departamento de Engenharia de Produção da UFSCAR, cujo objetivo era levantar os principais problemas desta indústria e elaborar programas de ação, envolvendo a prospecção de oportunidades de desenvolvimento do setor, estudos de viabilidade técnica de tecnologias da Universidade na indústria de cana-de-açúcar da região e fornecer apoio às iniciativas locais de exportação de derivados da cana-de-açúcar.

Em 2009, um dos resultados advindos deste projeto foi a realização de outro projeto, intitulado *Introdução de Variedades RB em Países Produtores de Cana-de-Açúcar*, cujo escopo concentrou-se em introduzir variedades de cana-de-açúcar mais resistentes às doenças enfrentadas por empresas do setor sucroalcooleiro, frutos das pesquisas e dos planos de ação elaborados pelo projeto de 2004.

Lá foram identificadas oportunidades no desenvolvimento de estudos relacionados à biotecnologia da produção e utilização da cana-de-açúcar, às quais, seis anos mais tarde, foram incorporadas por meio de transferência de tecnologia e contratações por demanda tecnológica em empresas privadas do setor.

Projetos aprovados pela Pró-Reitoria de Extensão da UFSCAR, cujos recursos foram encaminhados diretamente à fundação, que cobrou para administrar o projeto taxas de administração de 10% do SEBRAE e do IEL no primeiro caso e, no segundo caso, das Empresas demandantes do setor sucroalcooleiro, não tendo sido realizadas licitações públicas, tampouco recolhimentos à Conta Única.

Segundo o Professor Paulo Ignácio[235] são utilizadas boas práticas de gestão nestes projetos, como a elaboração de três orçamentos, a consulta aos professores e pesquisadores participantes do projeto, bem como com a criação de um fundo de proteção contra questões trabalhistas, que será destinado a ações judiciais propostas pelos contratados pelos projetos de extensão desenvolvidos pela FAI. Medidas que podem ser capazes de dar conta do bom

[235] APÊNDICE B. Entrevista com o Professor Paulo Ignácio Fonseca de Almeida, julho 2011, p. 224.

emprego dos recursos, podendo ser capazes de trazer resultados importantes para a Universidade Federal de São Carlos.

Segundo a Professora Ana Lúcia Torkomian, foi a partir da incorporação de atividades de escritório de transferência de tecnologia na FAI que as empresas e institutos privados passaram a reconhecer a UFSCAR como parceira, como uma entidade capaz de compartilhar interesses em um projeto conjunto.

Na metáfora utilizada pelo Professor Francelino Grando, se o tempo da Universidade é diferente do tempo da empresa, se seus interesses são distintos, a fundação de apoio pode ser uma boa forma de aproximar estes tempos e interesses, preservando-os ao mesmo tempo.

No caso da relação entre a FAI e a UFSCAR isso fica bem claro. Por exemplo, quando vemos que professores podem apenas auferir uma bolsa da Fundação, ou quando vemos que é a Universidade que aprova os projetos geridos pela FAI, que ao mesmo tempo reverte parte de seus recursos para projetos de extensão pouco valorados pelo mercado, como projetos da Orquestra Experimental da Universidade ou das Cooperativas de Negócios Inclusivos da UFSCAR. São medidas que não comprometem outras atividades da Universidade, ao mesmo tempo são capazes e buscam reverter os frutos das atividades valorizadas pelo mercado em outras, nas quais não há interesse privado em investir, respeitando a lógica de um ambiente plural.

No caso da relação entre FAI e empresas é possível observar um menor conjunto de procedimentos para a formalização dos projetos, uma maior agilidade na elaboração de acordos de sigilo e de elaboração de minutas e propostas de parceria, bem como a utilização de profissionais com uma experiência no setor privado, em particular na gestão de propriedade intelectual, capazes de trazer sua rede de relacionamentos para dentro da fundação.

Além disso, há uma facilidade muito maior na aquisição de equipamentos, na compra de passagens áreas, transporte, no ingresso de profissionais das empresas nos projetos, de contratação de técnicos para cada um dos serviços, dentre outras atividades que, se realizadas pela Universidade, seriam mais demoradas ou até complicadas de se estruturar, como no caso do ingresso de profissionais de empresas privadas como pesquisadores em projetos dentro da Universidade.

Segundo a Professora Ana Lúcia, foram estes Projetos os responsáveis pelo crescimento exponencial da Fundação durante os anos 2000 e até os dias atuais. Avaliando o crescimento da FAI em 2000, podemos observar o volume de recursos por ela gerenciados dentro de convênios e projetos governamentais e de extensão.

Em 2000[236], entre projetos de extensão, governamentais e convênios, a Fundação de Apoio Institucional gerenciou aproximadamente 16,5 milhões de reais, sendo que destes, 62% compreendiam recursos de projetos de extensão, 25% de projetos governamentais e 13% de convênios de cooperação institucional.

Em 2010, nestes projetos foram gerenciados cerca de 133, 7 milhões de reais pela FAI, em que 71% dos recursos advinham de projetos de extensão, enquanto 14% eram resultantes de projetos governamentais e 15% de convênios de cooperação institucional. Se em 2004, em projetos de extensão, foram gerenciados pouco mais de dez milhões de reais, em 2010 os recursos gerenciados em projetos de extensão alcançaram o montante de noventa e seis milhões de reais.

Dados que denotam não apenas o crescimento exponencial do volume de recursos gerenciados pela FAI, mas, sem dúvida nenhuma, o crescimento dos recursos empregados em projetos de extensão que, como dito, são eminentemente de empresas. Projetos nos quais se observa a concretização de arranjos de cooperação entre universidade e empresa e da formação de uma universidade empreendedora, que neste caso cresceu com atividades de extensão tecnológica.

Dados que poderiam ser sensivelmente reduzidos se os entendimentos 9.1. e 9.4.1., referentes ao conceito de recurso público e ao repasse direto a Fundações de Apoio de Recursos de Agências de Fomento, no escopo de Projetos Governamentais, prosperassem.

Em especial se o primeiro ganhasse guarida nos processos de tomada de contas pelo Tribunal, uma vez que faria com que todos os recursos de projetos de extensão fossem convertidos em recursos públicos, levando a estes projetos as obrigações de licitação pública e recolhimento à Conta Única dos recursos colhidos por estes projetos.

Questões que fizeram com que a FAI, a partir de 2008, não celebrasse mais Convênios de Cooperação Institucional, uma vez o TCU, mesmo considerando que os repasses tardios são uma prática que prejudica o desenvolvimento das atividades da Universidade, reconhecia como ilegal o repasse dos recursos no final do exercício financeiro para as fundações, pois contrariava o princípio de unidade de tesouraria que, segundo o Tribunal, também era violado quando os recursos de Agências de Fomento não retornassem ao final do exercício financeiro à Conta Única do Tesouro Nacional.

---

[236] FUNDAÇÃO DE APOIO INSTITUCIONAL AO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. *Relatório de Atividades 2004*. São Paulo, 2003, p. 27. Disponível em: < http://www.fai.ufscar.br:8080/FAI/documentos/relatorios>. Último acesso: 10/08/2011.

Entendimento corroborado por nós quanto aos recursos orçamentários, mesmo que reconheçamos as razões para a Universidade fazê-lo. Contudo, ainda não estamos convencidos de que esta é a melhor leitura para os recursos advindos de Agências de Fomento, recursos específicos, que não se inserem na estrutura do planejamento e repasses orçamentários, também não sendo necessariamente descaracterizados pelo emprego em projetos gerenciados segundo o modelo da FAI.

Contudo, nos parece que mesmo que os recursos públicos tenham feito parte da formação da FAI, em especial nos primeiros anos, acreditamos que daqui para frente estes ocuparão cada vez menos a realidade de seus projetos. Um caminho que aponta para a relevância do modelo criado pela UFSCAR no debate sobre cooperação entre Universidade e Empresa. Importância que vai desde a compatibilização entre o regime de direito público e a atuação das fundações de apoio no contexto de universidades federais, até o debate sobre quais são as alternativas de implementação de estruturas próprias de cooperação entre universidade e empresa.

Nesse sentido, no item seguinte procuraremos explorar qual diálogo a FAI estabeleceu com a Lei de Inovação, em particular sobre a relação entre Fundações de Apoio e Núcleos de Inovação.

e. FAI e Agência de Inovação: uma relação simbiótica

A Agência de Inovação da UFSCAR, o Núcleo de Inovação da Universidade, se insere no quadro amplo de constituição de Núcleos de Inovação no Brasil. Em um estudo realizado pela Professora Ana Lúcia Torkomian no Fórum Nacional de Gestores da Inovação e da Transferência de Tecnologia (FORTEC)[237], buscou-se traçar o perfil dos Núcleos de Inovação criados no país até o ano 2009.

Neste quadro geral, notou-se que mais da metade dos Núcleos criados desde a edição da Lei de Inovação reportam às Universidades das regiões Sul e Sudeste, estando todos os Núcleos estudados ligados a algum departamento da universidade, na maioria dos casos,

[237] O Fórum Nacional de Gestores da Inovação e da Transferência de Tecnologia (FORTEC) congrega 120 Núcleos de Inovação como participantes permanentes de seus grupos de trabalho. Destes 120 Núcleos, 78 se dispuseram a participar do estudo promovido pela Professora Ana Lúcia Vitale Torkomian, com o objetivo de traçar um perfil atual da formação e organização dos NITs no país. Ver: TORKOMIAN. Ana Lúcia Vitale. Panorama dos Núcleos de Inovação Tecnológica no Brasil. In: SANTOS, Marli Elizabeth Ritter dos; TOLEDO, Patrícia Tavares Magalhães; LOTUFO, Roberto Alencar (orgs.). *Transferência de Tecnologia: estratégias para a estruturação e gestão de Núcleos de Inovação Tecnológica*. Campinas: Komendi, 2009.

estando ligados às Pró-Reitorias de Pós-Graduação e Pesquisa ou às Reitorias das Universidades[238].

Na verdade, segundo o estudo conduzido pela Professora Ana Lúcia, estruturas que desempenhavam o papel de Núcleos de Inovação já poderiam ser observadas até 10 anos antes da edição da Lei de Inovação em algumas Universidades Federais, como no caso de São Carlos, em que a FAI já exercia papéis previstos ao NIT na Lei de Inovação[239].

Na maioria dos casos, a criação dos Núcleos se fez por meio da edição de normativas internas da Universidade, como Portarias ou Resoluções, dispondo sobre questões como registro e gestão da propriedade intelectual da Universidade[240].

No aspecto mais delicado da constituição dos Núcleos de Inovação, o estudo descreve que o quadro de pessoal dos Núcleos é bem enxuto, na maioria dos casos não passando de dez pessoas, todas servidoras públicas da universidade, na qual cumulam funções, sendo docente ou técnico-administrativo da universidade, por exemplo, e coordenador ou assessor no Núcleo de Inovação[241].

As quatro principais funções realizadas pelos Núcleos são: (i) atendimento, orientação e acompanhamento dos processos de registro de marcas e patentes em nome da universidade; (ii) oferecimento de assessoria técnica e administrativa sobre transferência e comercialização

[238] O Estudo da Professora aponta que 35% dos Núcleos de Inovação se encontram na região Sudeste do país, 31% se encontram na região Sul, 18% na região Nordeste, enquanto apenas 10% ficam na região Centro-Oeste e 6% na região Norte. Destes, mais da metade compõe o quadro de Núcleos constituídos por Universidades Públicas Federais, nas quais 50,5% estão ligadas à Pró-Reitorias de Pós-Graduação e Pesquisa ou Pesquisa e Extensão, 22% à Reitorias, sendo as demais pulverizadas nas universidades. Idem, p. 23.

[239] Segundo o estudo, até 1994, duas Universidades Federais do grupo de análise já possuam estruturas que mimetizavam as funções de Núcleos de Inovação. Em 2004, já eram 19 que possuíam estruturas que respondiam às funções de Núcleos de Inovação. Nos anos 2007 e 2008, muito em função da Lei n.º 10.973/2004, foram mais 17 e 18 universidades, respectivamente, que passaram a constituir Núcleos. Ibidem, p. 26.

[240] Em relação à formalização dos Núcleos de Inovação, o estudo aponta que em 59% do grupo de instituições analisadas há existência de uma norma interna editada pela Universidade dando conta da constituição do Núcleo. Em 23% dos casos, o Núcleo das normativas internas ainda aguarda o pronunciamento dos órgãos máximos colegiados das Universidades e em 10% dos casos há a existência de um Núcleo, contudo, não há nenhuma normativa interna que cuidou de sua criação. No que tange à regulamentação de propriedade intelectual, dos que formalizaram por meio de normativas internas a constituição de Núcleos, 44% incorporaram em suas normativas questões de propriedade intelectual e 36% encaminharam normativas próprias para os órgãos máximos colegiados das Universidades para aprovação. Ibidem, p. 27

[241] Em relação aos recursos humanos dos Núcleos, retomando a crítica feita pela Professora Ana Lúcia Torkomian em relação à Lei de Inovação, na qual a Professora aponta que criou-se a figura dos Núcleos, contudo, sem a designação de pessoal para tanto ou a abertura de concursos para sua contratação, os dados levantados pelo estudo corroboram esta crítica, uma vez que em 82% dos Núcleos de Inovação analisados não há mais do que 10 pessoas trabalhando, sendo que todas elas são servidoras da universidade. Em 53% dos casos não há a designação específica de uma função atribuída para este servidor no Núcleo, seja ela de coordenador, assessor ou diretor. Ibidem, p. 29.

de tecnologia; (iii) organização de eventos para disseminação da cultura de propriedade intelectual; e (iv) assessoria jurídica relacionada à propriedade intelectual.[242]

O caso da Universidade Federal de São Carlos diante deste quadro é peculiar. Não apenas pela FAI desempenhar boa parte das funções que, em princípio seriam desempenhadas por um Núcleo de Inovação, como na Universidade, o Núcleo UFSCAR-Empresa e a Pró-Reitoria de Extensão também foram responsáveis por desempenhar tais atividades.

Concretamente, a criação de um núcleo formal de inovação na Universidade teve início como parte de iniciativas da extensão tecnológica da UFSCAR em 2003. Nesta data, o Conselho Universitário da Universidade editou dois diplomas normativos referentes ao tema, a Portaria GR n.º 637 e a Portaria GR n.º 627.

A primeira criou a Comissão Especial de Propriedade Industrial e Difusão Tecnológica (COEPL), como responsável pela análise e julgamento da viabilidade jurídica e econômica dos pedidos de proteção de propriedade intelectual encaminhados por docentes, discentes e outros servidores da Universidade, bem como pela manutenção de registros dos pedidos submetidos e aprovados pelo INPI.

A segunda instituiu o Programa de Proteção à Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia na UFSCAR, designando como membros da COEPL com direito a voto: o Diretor Executivo da FAI, o Coordenador do Núcleo de Extensão UFSCAR-Empresa e um membro da UFSCAR designado pelo Reitor da Universidade e, sem direito a voto, o Procurador-Chefe da UFSCAR.

Pelo art. 3º da Portaria GR 627/2003, todos os direitos à propriedade industrial gerados por docentes, discentes ou servidores técnico-administrativos da UFSCAR no âmbito de suas atividades regulares de ensino, pesquisa e extensão seriam de propriedade da UFSCAR estando sujeitos às regras dispostas pela Universidade.

Um arranjo que na prática funcionava da seguinte forma: um Professor ou Grupo Departamental da Universidade fazia a solicitação de registro de uma patente à COEPL, que deliberava sobre a viabilidade jurídica e econômica do pedido e o aprovava ou desaprovava. Se aprovado, encaminhava o pedido à FAI, que por meio de sua Divisão de Propriedade Intelectual, criada nos anos 2000, protocolava junto ao INPI o pedido em nome da

[242] Quanto às atividades realizadas pelos Núcleos objeto do estudo, em 90% dos casos verifica-se o desempenho do atendimento, orientação e acompanhamento dos processos de registro de marcas e patentes da Universidade. Em 86% dos casos foi observado o oferecimento de assessoria técnica e administrativa sobre a transferência e comercialização da tecnologia produzida pela Universidade. Organização de eventos para a disseminação da cultura de proteção da propriedade intelectual correspondeu a 82% dos casos analisados, enquanto assessoria jurídica pôde ser observada em 76% dos casos analisados. Ibidem, p. 30.

Universidade, acompanhando o processo de concessão da carta patente, cobrando as despesas por ela incorridas no processo.

No caso da manifestação de interesse de uma empresa no licenciamento destes direitos, seria a FAI, cientificando o COEPL, que intermediaria a negociação e a celebração do contrato de licenciamento ou de transferência de tecnologia, sendo este assinado pela Universidade, tendo prévio parecer da Procuradoria da UFSCAR.

Coordenava todos os agentes que se ocupavam do desenvolvimento tecnológico e da transferência de tecnologia na universidade, os quais institucionalmente passaram a interagir, deliberando sobre os pedidos de quinze em quinze dias (§2º do art. 1º da Portaria GR n.º 627/2003).

Contudo, esta organização não durou muito, pois em 2004, a Lei n.º 10.973 (Lei de Inovação) estipulou, em seu art. 16, que as Instituições Científicas e Tecnológicas, nas quais se enquadram a maioria das Universidades Federais no Brasil, deveriam constituir um Núcleo de Inovação Tecnológica, que ficaria responsável pelo gerenciamento da Política de Inovação da Instituição. Segundo o parágrafo único do art. 16, seriam competências mínimas deste núcleo:

> *Parágrafo único. São competências mínimas do núcleo de inovação tecnológica:*
>
> *I - zelar pela manutenção da política institucional de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia;*
>
> *II - avaliar e classificar os resultados decorrentes de atividades e projetos de pesquisa para o atendimento das disposições desta Lei;*
>
> *III - avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção na forma do art. 22;*
>
> *IV - opinar pela conveniência e promover a proteção das criações desenvolvidas na instituição;*
>
> *V - opinar quanto à conveniência de divulgação das criações desenvolvidas na instituição, passíveis de proteção intelectual;*
>
> *VI - acompanhar o processamento dos pedidos e a manutenção dos títulos de propriedade intelectual da instituição.*

Estipulação que já se encontrava presente na atuação conjunta da Fundação de Apoio e do Núcleo UFSCAR-Empresa no âmbito da COEPL. Nas palavras do advogado Marcelo Garzon, membro da assessoria jurídica da FAI[243]:

[243] APÊNDICE F. Entrevista com o Dr. Marcelo Ferro Garzon, julho 2011, p. 280.

> Vamos lá, com a vinda da Lei de Inovação, a Lei de Inovação disse haja um NIT, tipo Deus em um de seus dias, haja luz e a luz se fez, então, a instituição cria a ferramenta, cria esta instância, sabendo da importância disso para a universidade, só que esta atividade envolve uma série de outras micro tarefas que precisam ser executadas. Quando eu falo de proteger uma tecnologia, eu falo de uma redação, de pagamento de uma anuidade, de gente acompanhando esse depósito, além disso, eu falo de gente buscando empresas interessadas em licenciar essa tecnologia, pessoas visitando essas empresas, tratando das negociações, reduzindo isso a termo para levar para a apreciação da instituição.
> Num segundo momento, eu falo de pessoas recebendo relatórios de pagamento de royalties, registrando, contabilizando e repassando para a AGU [Advocacia Geral da União], dividindo para inventores, melhoristas, obtenedores, dividindo para a instituição, dividindo para o Departamento. Isso assim, eu estou resumindo do resumo uma série de micro atividades que têm de ser feitas.

Atividades que, segundo a Professora Ana Lúcia Torkomian,[244] se não forem bem articuladas entre todas as instâncias que se relacionam com a Universidade para o planejamento e execução destas atividades, podem incorrer em duplicidade de esforços e de recursos empregados. Aspecto que já havia sido resolvido no âmbito da UFSCAR, mas que segundo o Dr. Marcelo Garzon não era institucionalizado nas demais Universidades do país. Segundo o advogado, o caminho comum nas universidades quanto à gestão de suas atividades de gestão de direitos de propriedade intelectual era a contratação de um escritório externo especializado nesta atividade. Em suas palavras[245]:

> O caminho usual qual seria? A contratação de um escritório terceirizado para gerenciar, como a grande maioria das instituições tem. Você abre uma licitação, contrata um escritório e o escritório faz este gerenciamento de portfólio por um preço X. Só que aqui, historicamente, a Fundação tem uma iniciativa na área de propriedade intelectual e vem apoiando a instituição nessa empreitada. Então ficou muito mais adequado colocar a Fundação para desempenhar este papel de escritório de transferência de tecnologia, do que contratar um escritório terceirizado, primeiro pelo custo, porque a Fundação entende isso como um dos mecanismos de fomento que ela tem como missão, então esse custo é suportado por ela, e mesmo que este custo fosse repassado para a instituição, dada a nossa finalidade não lucrativa, o nosso custo seria infinitamente menor, dado os valores de um escritório terceirizado.

Se, por um lado, a Lei buscava induzir comportamentos na direção de Universidades Federais que ainda não possuíam uma instância de gerenciamento de direitos de propriedade intelectual e transferência de tecnologia, por outro, impôs uma nova instância em arranjos já

[244] APÊNDICE C. Entrevista com a Professora Ana Lúcia Vitale Torkomian, julho 2011, pp. 237 e 238.
[245] APÊNDICE F. Entrevista com o Dr. Marcelo Ferro Garzon, julho 2011, p. 281.

organizados para estas finalidades, como no caso da UFSCAR. Em razão da Lei seria necessário reestruturar os papéis dentro destas atividades, agora tendo de ser criado um Núcleo de Inovação Tecnológica.

Ademais, a Lei não previu da onde sairiam os recursos para as Universidades Federais criarem seus Núcleos de Inovação. Na verdade, estipulou a sua criação, sem sequer definir a sua posição dentro das universidades, como se um departamento interno das Universidades, ou se as fundações de apoio poderiam em alguma medida realizar as atividades destes núcleos.

O comentário da Professora Ana Lúcia Torkomian denota de maneira precisa a questão sobre a criação dos Núcleos de Inovação:

> "(...) os NIT's foram criados pela Lei de Inovação, mas, por outro lado, as universidades não receberam recursos humanos para isso, então os NIT's têm funcionado com bolsistas e com pessoas da própria academia, cada um se vira como pode com os professores.
> (...) Isso é complicado, porque lidar com bolsista, acaba a bolsa e ele vai embora."[246]

A solução elaborada foi a criação da Agência de Inovação como o Núcleo de Inovação Tecnológica da UFSCAR em 2007, por meio da Resolução ConsUni n.º 572, em que se definiu a nova Política de Inovação Tecnológica da UFSCAR, articulando nova instância de decisão sobre as atividades de proteção e comercialização de tecnologia desenvolvida na Universidade ou em parcerias entre a UFSCAR e empresas.

O COEPL foi substituído pelo Conselho de Inovação Tecnológica – COEPI (art. 4º da Resolução), tendo sido incorporados ao modelo da COEPL que já contava com o Diretor Executivo da FAI, o Reitor, os Pró-Reitores e o Diretor Executivo da nova Agência de Inovação da UFSCAR. O Coordenador do Núcleo de Extensão UFSCAR-empresa deu lugar neste novo arranjo para o Diretor Executivo da Agência de Inovação.

Na prática, a Agência de Inovação da UFSCAR foi instituída no mesmo espaço físico da FAI, tendo como Diretor o Diretor Executivo da FAI que, em 2007, era a Professora Ana Lúcia Torkomian e, agora, é o Professor Paulo Ignácio. Compartilham pessoal como, por exemplo, o Dr. Marcelo Garzon, que compõe a assessoria jurídica da Fundação, ao mesmo tempo em que está presente como coordenador da gestão de propriedade intelectual da Agência – formando uma simbiose entre as entidades.

[246] APÊNDICE C. Entrevista com a Professora Ana Lúcia Vitale Torkomian, julho 2011, p. 243.

Nas palavras do Diretor Executivo da FAI e da Agência de Inovação, o Professor Paulo Ignácio, esta simbiose tem efeitos positivos sobre a gestão da proteção e comercialização de tecnologias da UFSCAR, como a estabilidade da equipe e o contínuo treinamento, conforme se observa no trecho abaixo:

> "Então, a FAI tem uma característica interessante pelo desenvolvimento dela, o diretor da Fundação de Apoio da Universidade, que é a única fundação credenciada para apoiar a UFSCAR e, por enquanto, só faz apoio à Universidade Federal de São Carlos, é também o Diretor da Agência de Inovação, Núcleo de Inovação Tecnológico, que é uma instância da Universidade.
> Então, está na Fundação o escritório de patentes, todos os membros do escritório de patentes, da propriedade intelectual e da transferência de tecnologia. São funcionários da Fundação, isso dá possibilidade de maior estabilidade para a equipe e contínua formação e capacitação para essa equipe que faz a proteção, faz a comercialização das propriedades intelectuais da universidade."[247]

Além das competências mínimas estabelecidas pela Lei de Inovação, o art. 7º da Resolução ConUni n.º 572 ainda atribui à Agência de Inovação os papéis de análise e julgamento da viabilidade técnica e econômica dos pedidos de proteção (inciso IV), de assessorar a administração superior da UFSCAR em assuntos pertinentes à propriedade intelectual e à transferência de tecnologia, prospectando novas oportunidades de investimento (inciso IX) e coordenar as ações da UFSCAR na concepção e funcionamento de cooperativa (inciso XI) e incubadoras de empresas de inovação (inciso XII), apoiando inclusive a sua manutenção (inciso XIII).

Como se observa, articulou-se um modelo em que as decisões permanecem na UFSCAR, tendo em vista que todos os projetos e pedidos de proteção e comercialização passam pelo Conselho de Inovação Tecnológica, bem como na prática a Agência de Inovação compõe a estrutura da Fundação, desempenhando atividades em conjunto, formando uma simbiose, na qual a avaliação técnica dos pedidos fica a cargo da Agência, que se utiliza do corpo de docentes da Universidade, e a avaliação econômica e as atividades de registro, acompanhamento e comercialização da tecnologia da UFSCAR ficam a cargo da FAI.

Por um lado, podemos verificar que a simbiose entre Fundação e Agência foi a forma encontrada pela Universidade para equacionar a estipulação do comando legal da Lei de Inovação, buscando um modelo em que poderia aproveitar os recursos humanos da UFSCAR e da Fundação. Contudo, de outro lado, o modelo da UFSCAR aproxima demais a Agência da

[247] APÊNDICE B. Entrevista com o Professor Paulo Ignácio Fonseca de Almeida, julho 2011, p. 221.

Fundação, principalmente pelo compartilhamento de pessoal, tornando a Agência muito dependente da Fundação, quase numa entidade só.

Todavia, sem que a Lei designe recursos humanos e financeiros para os Núcleos de Inovação Tecnológica, não vemos como estes tipos de arranjos, priorizando simbioses entre NIT□s e Fundações de Apoio, não tendam a se proliferar.

A seguir buscaremos examinar mais de perto como as reformas pós-Acórdão n.º 2.731/2008 se relacionaram com a experiência da Fundação de Apoio Institucional, apontando para movimentos de aproximações e afastamentos em relação ao modelo da FAI e ao debate até aqui apresentado sobre fundações de apoio.

Em particular, analisaremos a recente proposta de reforma do Decreto n.º 7.423/2010 apresentada pelo Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Entidades de Ensino Superior e Pesquisa Científica e Tecnológica (Confies)[248], como síntese desses movimentos, tentando explorar quais são os obstáculos apontados e as iniciativas de aprimoramento da disciplina jurídica das fundações.

f. O Decreto n.º 7.423/2010 e a proposta de reforma do Confies: aproximações e afastamentos do modelo FAI

Segundo o Professor Paulo Ignácio Fonseca de Almeida, Diretor Executivo da FAI e Presidente do Confies: □*faltou chamar as fundações para se discutir o Decreto*□ Não houve a participação de um dos principais interessados na regulamentação sobre o tema, sendo o Decreto n.º 7.423/2010 fruto de discussões realizadas entre o Ministério da Educação, na figura da Secretaria de Educação Superior, e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)[249].

Para o Professor[250], *a* □*execução prática do Decreto, devido a algumas falhas na sua elaboração, ao invés de facilitar, complica desnecessariamente a ação da fundação e da universidade, complica o alinhamento*□ entre elas. O Decreto não teria definido uma posição

[248] Em julho de 2011, após seis meses da edição do Decreto n.º 9.423/2010, o Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Entidades de Ensino Superior e Pesquisa Científica e Tecnológica, sob a Presidência do Professor Paulo Ignácio Fonseca de Almeida, publicou uma proposta de alteração do Decreto, enviando no mesmo mês a proposta de alteração para o Grupo de Apoio Técnico (GAT) da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação. O inteiro teor da proposta do Confies de reforma do Decreto n.º 7.423/2010 está disponível no sítio eletrônico da instituição. Disponível em: < http://www.confies.org.br/novo/index.php?option=com_content&view=article&id=144:confies-apresenta-ao-gat-propostas-de-alteracoes-do-decreto-7423&catid=8&Itemid=51>. Último acesso: 30/08/2011.

[249] APÊNDICE B. Entrevista com o Professor Paulo Ignácio Fonseca de Almeida, julho 2011, p. 233.

[250] Idem, p. 247.

sobre temas importantes, como, por exemplo, o recolhimento de recursos advindos de Agências de Fomento à Conta Única do Tesouro Nacional, bem como teria estipulado obrigações sem correlação com o dia-a-dia dos projetos, como é o caso da obrigação de que nos projetos geridos pelas fundações, pelo menos dois terços da equipe seja composta por servidores da universidade (§3º do art. 6º do Decreto n.º 7.423/2010). Nesse sentido, o Decreto teria sido um afastamento de experiências bem sucedidas como a da FAI na UFSCAR.

Mesmo que concordemos que a ausência das fundações no debate sobre a elaboração do Decreto seja um problema relevante para a formulação da disciplina jurídica da cooperação entre universidade e empresas, nossa impressão sobre o Decreto não se alinha à crítica feita pelo Professor Paulo Ignácio, de que este teria sido um afastamento de experiências bem sucedidas, como a experiência da FAI na UFSCAR.

Por esta razão, nos debruçaremos na análise destas reformas, de modo a testar nossa impressão em comparação à crítica apontada pelo Professor.

Foram dez alterações presentes na proposta do Confies, às quais procuramos agrupar em três grupos de análise: (i) maior liberdade para que fundações credenciadas possam se voltar para fora da universidade; (ii) redução de obstáculos operacionais; e (iii) redução de obstáculos na intermediação.

No primeiro grupo, a proposta do Confies visa ampliar o espaço de liberdade das fundações credenciadas junto a universidades, para que estas possam celebrar contratos e convênios com outras instituições, podendo ser estas outras universidades e centros de pesquisa, ou associações, fundações e empresas.

Para alcançar esse objetivo, não apenas a proposta do Confies propõe de forma expressa essa possibilidade, acrescentando o parágrafo 4º no art. 2º do Decreto n.º 7.423/2010, como também retira a necessidade de que sejam estabelecidas normativas internas da Universidade, como Resoluções e Portarias, que regulem a sua relação com as fundações, como estava previsto no *caput* do art. 6º do Decreto.

Além disso, a proposta retirou do texto as quantidades mínimas de servidores da universidade que deveriam fazer parte dos projetos geridos pelas fundações no escopo de contratos e convênios com as universidades, previstas no art. 6º.

De um lado, nos parece que a proposta do Confies buscou dar maior liberdade para as fundações no que tange à sua relação com as universidades, e no que se refere à formação de equipes de pesquisa, formação de quadro de docentes para a realização de cursos de extensão,

treinamento, consultoria, e outras atividades que possam contar com profissionais que não sejam servidores da Universidade.

De outro, o Decreto revelava uma preocupação relevante de voltar as atividades da fundação para a universidade, não apenas nas regras de credenciamento, mas, e sobretudo, no desenvolvimento de projetos, obrigando as universidades a regular a sua relação com as fundações e determinando números mínimos de servidores presentes nos projetos.

Esta foi uma forma de intensificar a vocação das fundações como organizações de intermediação, em particular por definir que as decisões estratégicas seriam tomadas pela universidade (normativas internas) e que a universidade estaria dentro dos projetos geridos pela fundação (infraestrutura laboratorial e pessoal de pesquisa).

Nesse sentido, ao nosso ver, a proposta do Confies caminhou no sentido contrário ao da experiência desenvolvida no contexto da UFSCAR, pois, diferente dela, passou a facultar a possibilidade de estabelecimento de normativas, bem como a existência de servidores da universidade em projetos geridos pelas Fundações. Além disso, também não se alinhou às recomendações que consideramos corretas do Tribunal de Contas da União, o qual apontava estas iniciativas como fundamentais para o controle do emprego dos recursos públicos que eram geridos por fundações.

No segundo grupo, a proposta do Confies busca tratar de obstáculos operacionais importantes no cotidiano da relação entre universidades e fundações. Qual a natureza jurídica das bolsas de ensino, pesquisa e extensão? São isentas de imposto de renda? São passíveis de serem concedidas para professores em cursos de pós-graduação *lato sensu*? Recursos advindos de Agências de Fomento devem ser recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional ao final de cada exercício financeiro? Como organizar, nos projetos gerenciados pelas fundações, o ressarcimento pelo uso da infraestrutura de pesquisa (laboratorial, técnica e docente)?

Para isso, definiu, retomando, ao nosso ver corretamente, a definição presente no art. 6º do antigo Decreto n.º 5.205/2004, de que bolsas de ensino, pesquisa e extensão são doações civis das fundações de apoio à servidores das universidades federais, definindo que o servidor não se caracteriza como contribuinte individual para fins de imposto de renda, estando estes isentos da cobrança do tributo (§4º do art. 7º da proposta do Confies). Definições que com a reforma na Lei n.º 8.958/1994 e com a edição do Decreto n.º 7.423/2010 foram retiradas do texto legal.

Além disso, a proposta do Confies ainda prevê a possibilidade de concessão de bolsa de ensino para professores em cursos de pós-graduação *lato sensu*. No texto do inciso III do

art. 13 do Decreto n.º 7.423/2010, fica proibida a concessão de bolsas de ensino para atividades regulares de magistério de graduação e pós-graduação nas universidades federais. Na proposta, acrescentou-se ao lado do termo pós-graduação a expressão *stricto senso* (p.ex. mestrado e doutorado), abrindo margem para que bolsas de ensino possam ser concedidas para atividades de magistério regular para cursos de pós-graduação *lato sensu* (p. ex. cursos de especialização).

Em nosso entendimento, se a proposta acerta na retomada das definições da natureza jurídica das bolsas de ensino, pesquisa e extensão do art. 6º do Decreto n.º 5.205/2004, mostra-se contraditória aos próprios conceitos retomados. Pela definição de bolsas do Decreto de 2004, bolsas são doações civis esporádicas, em que são delimitados o período de sua concessão e seu valor. Não podem fazer parte de qualquer atividade contínua, perene, regular de magistério de professores da universidade, mesmo que em cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Sendo assim, há de se escolher entre uma realidade em que a bolsa de ensino tem natureza diferente de bolsas de pesquisa ou extensão ou, como segunda alternativa, deve ser elaborada uma outra forma de remuneração dos docentes em suas atividades em cursos de especialização.

Quanto ao segundo bloco de obstáculos operacionais, a proposta define uma forma específica de ressarcimento das instituições federais de ensino superior pelo uso de sua infraestrutura de pesquisa, de sua imagem e de seu quadro de docentes, atribuindo aos Conselhos Superiores (órgãos colegiados máximos das universidades) a definição de um percentual do valor total do projeto a título de ressarcimento, de forma a facilitar a execução dos projetos, bem como retirar do Decreto n.º 7.423/2010 o inciso III do §1º do art. 12, o qual determina que as universidades devem estabelecer rotinas de recolhimento mensal à Conta Única do Tesouro, de recursos advindos dos projetos gerenciados pelas fundações quando da disponibilidade desses por seus agentes financiadores.

No primeiro caso, a proposta cria um mecanismo para facilitar a execução dos projetos sem, contudo, notar que uma delimitação de um percentual fixo sobre o valor do projeto pode no final estar aquém do ressarcimento devido à universidade. Por exemplo, define-se no início que será cobrado 5% do valor do projeto a título de ressarcimento pelo uso da infraestrutura da universidade. Porém, ao longo do desenvolvimento do projeto, percebe-se que outros recursos são necessários, que testes devem ser realizados em outros laboratórios, dentre outras mudanças que naturalmente podem ocorrer neste contexto. No desenho atual do Decreto n.º 7.423/2010, a cada etapa do projeto gerenciado pela fundação de apoio deve-se apurar qual recurso da universidade foi utilizado e discriminar os valores referentes ao seu ressarcimento.

Na proposta do Confies, este seria avaliado no início, dando menos trabalho, contudo, implicando maior risco de prejuízo às universidades.

No segundo caso, ao retirar a determinação do estabelecimento de rotinas de recolhimento mensal à Conta Única de recursos gerenciados pelas fundações em projetos da Universidade, não se extingue o debate sobre a obrigação de recolhimento, mas sim do estabelecimento de rotinas para tanto. Não vemos como na esfera infralegal o debate poderia ser extinto, pois, o recolhimento, como já apontamos no capítulo anterior, está intimamente ligado a interpretações dos artigos 56, 71 e 72 da Lei n.º 4.320/64, os quais versam sobre o princípio da unicidade do tesouro e do regime diferenciado dos fundos especiais.

Na realidade, nos parece que a proposta de retirada do inciso III do §1º do Decreto n.º 7.423/2010, buscou omitir uma discussão que permanece, à qual já trouxemos nossos argumentos e que está distante de chegar a um termo.

Por fim, no terceiro grupo de propostas apresentadas pelo Confies, os obstáculos para a intermediação, gostaríamos de apontar para quatro mudanças sugeridas.

Em primeiro lugar, apontamos para duas alterações propostas pelo Confies, mas que, em nossa concepção, já estavam superadas no debate sobre a atuação das fundações de apoio, tendo sido resgatadas, quais sejam a possibilidade de ampliação do conceito de desenvolvimento institucional como hipótese de dispensa de licitação em casos de serviços de manutenção predial, serviços administrativos (recepção, secretariado, telefonia, dentre outros), vigilância, limpeza, dentre outras atividades do meio da universidade, tradicionalmente objeto de licitação pública e a possibilidade de celebração de Convênios de Cooperação Institucional com a designação de fundos de apoio institucional, tradicionalmente utilizados para o repasse de recursos orçamentários de projetos às fundações.

Na proposta do Confies, o §2º do art. 2º do Decreto n.º 7.423/2010, ganharia uma nova redação, alterando a vedação construída desde 2002 pelo Tribunal de Contas da União e reproduzida no Decreto n.º 5.205/2004, antecessor do Decreto atual, qual seja, a de que esses serviços comuns não se enquadrariam na hipótese de dispensa de licitação do art. 24, inciso XIII da Lei n.º 8.666/93. Não compreendemos a razão da retomada desta proposta, que já há alguns anos foi definida, ao nosso ver corretamente, tanto pelo TCU, como pelo regulamento da Lei n.º 8.958/1994.

Mesmo que para as fundações a ampliação do conceito de desenvolvimento institucional possa ser uma forma de intensificar o seu auxílio às universidades, este auxílio não se enquadra nas funções de intermediação das fundações, bem como é incompatível com o regime de direito público, em particular quanto a todos os valores que revestem o processo

de licitação pública, como os de igualdade de oportunidade a todos os potenciais contratantes e a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Da mesma forma, não compreendemos a razão do resgate dos Convênios de Cooperação Institucional (CCIs), declarados como ilegais pelo Tribunal de Contas da União, e descartados pela reforma da Lei n.º 8.958/1994 e pelo Decreto n.º 7.423/2010. Em nosso entendimento, a disciplina jurídica das fundações de apoio credenciadas para o auxílio de universidades federais caminha para a gestão de recursos extra-orçamentários, advindos de projetos financiados por Agências de Fomento, e recursos privados advindos da transferência de tecnologia da Universidade para a iniciativa privada e de parcerias estabelecidas entre universidade e empresa.

Em segundo lugar, ressaltamos a sugestão do Confies que merece um destaque positivo como efetiva contribuição para o aprimoramento da intermediação realizada pelas fundações de apoio, qual seja, a possibilidade da fundação, uma vez contratada para a gestão de um projeto de pesquisa ou de desenvolvimento tecnológico, representar os interesses da universidade em negociações com empresas e outras instâncias financiadoras do projeto.

Na proposta do Confies, acrescentou-se o inciso I no art. 8º do Decreto, o qual possibilita a representação da universidade pela sua fundação, evidenciando a característica, já apontada neste trabalho, da fundação como a interface da universidade nas negociações sobre a remuneração da transferência de tecnologia da universidade e sobre os direitos de propriedade intelectual e outros frutos de projetos conjuntos realizados entre universidade e iniciativa privada.

No Decreto de 2010 e na reforma da Lei n.º 8.958/94, não ficava clara esta possibilidade. Na realidade, esta é uma prática que pode ser observada na prática em alguns contextos de contratos celebrados entre universidades e fundações, nos quais a fundação volta-se com maior intensidade para o auxílio à universidade e não para outros projetos externos a esta. Nesse sentido, há um diálogo direto entre esta iniciativa do Confies e o modelo da FAI e UFSCAR, na qual este tipo de representação se encontra presente.

Mesmo reconhecendo que esta sugestão encontra total respaldo nos debates sobre as fundações de apoio sob a perspectiva de organizações de intermediação da cooperação universidade e empresa, aproximando-se do modelo da FAI, as outras sugestões propostas pelo Confies se afastam não apenas do modelo da FAI, mas, em muitos casos, como apontado, da evolução do debate sobre a disciplina jurídica das fundações de apoio em sua relação de auxílio a universidades públicas federais. Um afastamento que não é de novas propostas, mas da retomada de questões já superadas e muito debatidas.

CONCLUSÃO: UM MODELO COMPATÍVEL EM UM UNIVERSO COMPLEXO

> O rio que fazia uma volta atrás de nossa casa era a imagem de um vidro mole que fazia uma volta atrás de casa.
> Passou um homem depois e disse: Essa volta que o rio faz por trás de sua casa se chama enseada.
> Não era mais a imagem de uma cobra de vidro que fazia uma volta atrás de casa.
> Era uma enseada.
> Acho que o nome empobreceu a imagem.[251]

Nas palavras de Manoel de Barros se encontram os anseios e angústias presentes neste trabalho. Por meio de imagens como o duplo e a partir do referencial teórico das organizações de intermediação, quisemos propor uma forma de ver o fenômeno das fundações de apoio. Um duplo que se voltado para a universidade pode alcançar toda a sua potencialidade como organização de intermediação. Porém, se distante dela pode adquirir muitas outras feições, podendo gerar resultados positivos e negativos.

Da mesma forma como fizemos por todo o trabalho, em que procuramos ilustrar a cooperação entre universidade e empresa por meio de exemplos e em que apresentamos impressões dos atores envolvidos nesta cooperação diante do Acórdão n.º 2.731/2008, iniciamos esta conclusão com uma breve e peculiar descrição de uso recente de Fundações de Apoio.

A Lei n.º 11.145, editada em 26 de julho de 2005, criou a Universidade Federal do ABC (UFABC), com a finalidade anunciada de que a universidade se tornasse um importante centro de produção tecnológica na região das cidades de Santo André, São Bernardo e São Caetano, antiga região industrial pujante do Estado de São Paulo, que vem sofrendo com a saída de indústrias da região. Inesperadamente, já no início de suas atividades credenciou a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP), até então credenciada como Fundação de Apoio da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), também como sua fundação de apoio.

Sobre a criação da Universidade e sobre o credenciamento da FUNDEP como a Fundação de Apoio da recém-criada universidade, o atual Reitor da Universidade Federal do ABC, Professor Hélio Waldman, conta:

> Acontece o seguinte, a nossa lei de criação é de 2005. Em julho de 2005 saiu no Diário Oficial da União uma Lei dizendo assim: fica criada a Universidade Federal do ABC, e aí nada acontece. A Lei simplesmente cria

[251] BARROS, Manoel. *O Livro das Ignorãnças*. 16ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 25.

> a universidade. Isso foi em junho, aí precisa ter um reitor. Em 31 de outubro toma posse o primeiro reitor. Eu fui testemunha disso, eu fiz parte de todas as equipes dirigentes. Fiz parte do convite e ele, ao aceitar, imediatamente me convidou para integrar a equipe dele. A gente se conhece da UNICAMP, eu fiz carreira na UNICAMP e ele também. Ele me convidou e eu aceitei, então eu fiz parte da equipe dele desde o primeiro dia.
>
> Bom, tudo bem, o reitor foi nomeado lá em Brasília, assinou um papel, vice-reitor também, então no dia 1º de novembro a universidade já tinha reitor e vice-reitor, e mais nada! Não dava para fazer nada. A universidade não possuía sequer o chamado CNPJ [Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas], nós não tínhamos CNPJ e ninguém sabia informar no MEC [Ministério da Educação] como é que se faz para se conseguir o CNPJ. Ninguém é exagero, mas depois de consultar muita gente a gente descobriu uma pessoa que conseguiu nos orientar, mas envolve Receita Federal, Ministério da Fazenda, essa coisa toda meio complicada. Mas, enquanto isso a gente não podia fazer nada, se você não tem CNPJ, você não pode abrir uma conta, você não pode receber dinheiro, não pode fazer nada.
>
> Muito bem, então foi nomeada a UFMG, Universidade Federal de Minas Gerais para ser a nossa tutora. Agora, você pode me perguntar: por que não foi a UFSCAR ou a UNIFESP? Eu não sei. Mas, aparentemente, antes de ser criada houve discussões no MEC sobre se devia se criar, e disso eu não participei, se devia ser criada uma Universidade Federal aqui ou se devia ser aberto um campus, que poderia ser ou da UNIFESP ou da UFSCAR, elas participaram destas discussões e talvez por isso o MEC tenha decidido não mandar nenhuma das duas como nossa tutora. Foi nomeada a UFMG. Nós não fomos consultados sobre isso.
>
> Aí a UFMG achou interessante. É uma universidade muito boa, uma das grandes Universidades Federais brasileiras, gostou muito da ideia, decidiu nos ajudar, recebeu recursos para nos ajudar, para começar os trabalhos. Mas aí logo descobriu que não é possível uma Universidade Federal repassar recursos para outra Universidade Federal, a Lei não permite, tem algum tipo de vedação. Ela passou para a Fundação dela, que é a FUNDEP, para que a FUNDEP pudesse nos ajudar no projeto de implantação da UFABC. Foi então que começou o nosso relacionamento com a FUNDEP. Até então, eu nem sabia que existia, mas parece que por sorte ela é uma das melhores. A gente caiu em boas mãos.
>
> Então, depois de cumprido esse projeto a gente já conhecia e já identificamos que nós precisávamos de uma fundação de apoio, porque todo mundo tinha fundação de apoio e a gente queria ter esse relacionamento com o setor empresarial, faz parte do nosso modelo. Todas as universidades produtivas no Brasil têm apoio de alguma fundação por causa disso.[252]

Antes mesmo de formar o seu primeiro graduado em engenharia, a Universidade Federal do ABC teve de recorrer ao credenciamento de uma Fundação de Apoio para início de suas atividades. Chama-nos atenção não apenas a introdução da FUNDEP no período de constituição da Universidade, como a iniciativa do Ministério da Educação em mediar o processo, fazendo uso de estruturas como a da Fundação de Apoio.

[252] APÊNDICE G. Entrevista com o Professor Hélio Waldman, julho de 2011, pp. 304 e 305.

São muitos os contextos no âmbito das Universidades Públicas em que se nota a presença de Fundações de Apoio. Desde a administração de Hospitais Universitários até iniciativas filantrópicas e de incentivo à cultura, adquirindo feições mais empresariais ou fundacionais. Esta pluralidade de situações envolvendo a relação entre a fundação, como entidade sob o regime de direito privado, e a universidade federal, como ente sob o regime de direito público, revela-se instigante ao jurista que, diante de controvérsias jurídicas sobre a aplicação de tais regimes, é demandado a construir as fronteiras entre comportamentos legais e ilegais.

Nosso objetivo com esta dissertação foi de construir as fronteiras para fundações que tenham, como finalidade, o auxílio à atividades pertinentes à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico realizado nas universidades federais brasileiras.

Nessa tentativa, foram três os momentos da nossa reflexão: a escolha de um referencial teórico de análise, o mapeamento das principais questões jurídicas envolvendo o tema e o estudo de um caso referência, como um modelo compatível entre fundações de apoio e o regime de direito público, capaz de servir de exemplo para o debate sobre reformas no quadro regulatório das fundações e da cooperação entre universidade e empresa. Definir, afinal, quais as atividades da Universidade que legalmente as fundações podem intermediar, sem, contudo, comprometer a própria atividade.

Em nossa visão, tendo em vista a reflexão que propomos sobre o modelo da FAI na UFSCAR, são cinco as principais atividades que podem ser desempenhadas por fundações de apoio em seu auxílio às Universidades Federais, são elas: (i) a negociação e comercialização da tecnologia produzida (transferência de tecnologia) ou a ser produzida pela universidade (contratação por demanda de mercado); (ii) a organização das atividades de incubação de empresas de inovação; (iii) a formação e a condução de parcerias tecnológicas entre universidade federal e empresas; (iv) gestão da propriedade intelectual (prospecção de oportunidade, avaliação de resultados, registro, acompanhamento e classificação); e (v) disseminação da cultura da propriedade intelectual e dos resultados obtidos nas parcerias e em outros projetos tecnológicos no ambiente acadêmico da Universidade.

Atividades que em nosso entendimento devem contar com a participação efetiva dos Núcleos de Inovação e dos Órgãos Colegiados das Universidades Federais, instâncias que ao nosso ver têm de assumir funções de coordenação, de tomada de decisões estratégicas sobre quais projetos se inserem na missão da Universidade e quais não, deixando às fundações a responsabilidade de execução, de representar a Universidade nestes novos arranjos.

Nesse sentido, em nosso esforço de compatibilizar formas de agir das fundações e as regras que compõem o regime de direito público, acreditamos que nossa leitura tenha contribuído ao estudo da disciplina jurídica das fundações de apoio por posicioná-la não apenas na Lei n.º 8.958/94, mas, e sobretudo, na Lei n.º 10.973/2004, buscando por todo o texto refletir sobre suas funções e seu potencial na cooperação entre universidade e empresa.

Apontamos que a presença de conceitos jurídicos indeterminados, como desenvolvimento institucional, e a ausência de regulamentação de alguns temas relevantes na relação entre instituições federais de ensino superior, como a de bolsas de ensino, pesquisa e extensão, demandaram do Tribunal de Contas da União respostas interpretativas que construíram à disciplina jurídica das fundações de apoio. Buscamos discutir como este movimento que durante as duas últimas décadas do século XX foi sendo gradativamente disciplinado na legislação, com a Lei n.º 8.958/94, passando pelas interpretações propostas pelo Tribunal de Contas da União, alcançando as reformas administrativas realizadas na Lei e em seus regulamentos administrativos.

Reflexão que residiu não apenas em suas conexões com o recente conjunto de instrumentos propostos pela Lei de Inovação, que atribuem um protagonismo das universidades públicas federais no desenvolvimento tecnológico do país, como também nos parâmetros e limites impostos pelo regime de direito público. Posicionando as fundações no auxílio ao desenvolvimento e à transferência de tecnologia da universidade pública federal, atribuindo-lhe nova missão institucional, em que a instituição passa a desempenhar uma função diferente na cadeia produtiva da indústria nacional, como uma fornecedora de soluções tecnológicas, de modo a desempenhar em conjunto com empresas nacionais novos produtos e serviços tecnológicos, contribuindo na ampliação e diversificação da matriz industrial nacional.

Uma leitura que se forma a partir de novos conceitos, como os de empresas de inovação, universidade empreendedora e organizações de intermediação, os quais passam a funcionar segundo uma nova lógica, a da universidade como agente de mercado, prestador de serviços, formador de empresas, parceiro comercial, lógica esta diferente da presente no regime jurídico de direito público brasileiro, voltado a uma universidade que busca contratar, na qual a lógica é a de garantir o acesso e a igualdade de oportunidades. Questões particularmente tratadas nas interpretações sobre a obrigatoriedade ou não de realização de procedimentos como os da licitação pública, prevista na Lei n.º 8.666/93, bem como os de recolhimento de recursos orçamentários à Conta Única do Tesouro Nacional e as vedações de

exercício de atividades empresariais e comerciais por parte de servidores públicos, previsto na Lei n.º 8.112/90.

Fundações de apoio sob o recorte da intermediação da cooperação entre universidade e empresa, seriam capazes de servir como interface da universidade, pois teriam condições de contornar os seguintes problemas: (i) falta de estrutura condizente com acordos de parceria para o desenvolvimento conjunto de novas tecnologias e com as necessidades da comercialização das patentes geradas pela Universidade; (ii) falta de pessoal para gestão de projetos e para a gestão da propriedade intelectual da Universidade; (iii) redução ou falta de recursos para projetos de médio e longo prazo; (iv) necessidades de contratação de pesquisadores por tempo determinado; e (v) de uma captação de recursos para a construção e ampliação da infraestrutura laboratorial das Universidades Públicas Federais.

Problemas que não podem ser afastados do intérprete no momento em que este busca soluções para casos concretos, como pudemos observar nas propostas interpretativas do Tribunal de Contas da União, objetos de reflexão deste trabalho.

Uma intervenção que, apesar de formular importantes questões para a fiscalização da atuação das fundações de apoio em sua relação com universidades públicas federais, contrariou a lógica de sua própria definição de fundações de apoio como escritórios de transferência de tecnologia na intermediação da cooperação universidade e empresa, propondo uma interpretação ampliativa do conceito de recursos públicos e do conceito de desenvolvimento institucional, bem como pela vedação do repasse direto de recursos de Agências de Fomento às fundações de apoio.

Propostas que em nossa visão revelaram uma contradição interna no esforço interpretativo do Tribunal, que acolheu a leitura das fundações como organizações de intermediação na captação de recursos externos destinados a projetos de pesquisa e extensão universitário, como visto na descrição da Decisão n.º 655/2002. Contudo, criaram obstáculos concretos a execução destes projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico ao ampliar o escopo de incidência do regime de direito público, com destaque para a ampliação do conceito de recurso público e a vedação ao repasse direto de recursos de Agências de Fomento para as fundações de apoio.

Contradição que na nossa visão reside na influência que a crise da Universidade de Brasília exerceu sobre o Tribunal que, ao contrário do que a sua Decisão de 2002 poderia sugerir, praticamente esvaziou as funções de intermediação que podem ser exercidas pelas fundações de apoio.

Em nosso entendimento, o Tribunal acerta quando busca afastar o repasse de recursos orçamentários para as fundações por meio de convênios de cooperação institucional, mesmo diante da prática condenável de repasse tardio de recursos dos Ministérios da Educação e de Ciência e Tecnologia para projetos. São recursos que foram criados para que anualmente seja debatida a sua destinação, estando inseridas em questões políticas que envolvem a escolha de prioridades e programas do Governo em áreas específicas.

Todavia, o Tribunal se equivoca ao estender o tratamento dado a recursos orçamentários aos recursos advindos de fundos especiais, como é o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), cuja Secretaria Executiva é a FINEP, responsável pelo emprego destes recursos em projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico no país. Como buscamos demonstrar, são recursos que seguem uma lógica distinta da do orçamento público e, portanto, ao ingressarem em Projetos da Universidade não deveriam ser convertidos em recursos orçamentários, sendo recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional.

Equivoca-se também, em nossa visão, ao caracterizar todos os recursos que de alguma forma sejam empregados em projetos que contem com a participação da Universidade, como recursos públicos, os quais não apenas seguiram as regras de recolhimento do orçamento público, como também obrigam as universidades federais a realizarem procedimento licitatório para o seu emprego.

Não por acaso, em um espaço de dois anos, a Lei n.º 8.958/94 e seu regulamento, o Decreto n.º 5.205/2004, foram integralmente modificados em duas frentes (Lei n.º 12.349/2010 e Decreto n.º 7.423/2010), em clara resposta às interpretações de compatibilização propostas pelo Tribunal de Contas em 2008.

A Lei n.º 12.349/2010, instrumento reformador da Lei n.º 8.958/94, mesmo incorporando recomendações importantes do TCU, delimitando questões importantes como as vedações de subcontratação para a realização de obras e serviços comuns feitas por meio de fundações, por nós apontada como uma resposta direta às recomendações equivocadas do TCU sobre a definição de recursos públicos e sobre o repasse direto de recursos advindos de fundos especiais.

Foi a partir desta Lei que, de forma expressa, a gestão administrativa e financeira de projetos passou a compor o escopo legal de atividades das fundações, não deixando dúvidas sobre a possibilidade da Fundação contratar pessoal temporário, adquirir material e equipamentos, captar recursos junto às Agências de Fomento, dentre outras atividades vinculadas ao desenvolvimento de projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Avança na delimitação de uma disciplina jurídica com parâmetros mínimos de compatibilidade, em que a relação entre universidades e fundações se estrutura com dispensa de licitações, constituição de um corpo administrativo celetista nas fundações voltados a atividades de gestão administrativa e financeira de projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico das universidades, com recursos "exclusivos", privados e extra-orçamentários. Contudo, deixa ainda espaços para debate entre Universidade e o TCU, sobre a possibilidade das fundações poderem gerir recursos orçamentários repassados por meio de convênios de cooperação, debate que em nossa visão o TCU, pelo quadro normativo vigente, tem razão ao proibir.

Já o Decreto n.º 7.423/2010, diferente do regulamento anterior, buscou ampliar a esfera de poder da universidade sobre as fundações, em particular, delimitando os requisitos e condições para o credenciamento das fundações de apoio junto aos Ministérios da Educação e Ciência e Tecnologia e ao registro destas nas universidades federais, bem como estabelecendo os requisitos mínimos de contratos e convênios celebrados entre fundações de apoio e universidades federais e seu controle com base na avaliação de desempenho.

Parece-nos que a mensagem que o Decreto procura deixar é a de que não são as fundações que se servem das universidades, mas de que as fundações servem à universidade, pois concentraram na universidade a tomada de decisões estratégicas sobre os arranjos de cooperação que contaram com a participação de fundações de apoio, uma vez que passou a concentrar, nos órgãos colegiados máximos das universidades, deliberações fundamentais para a relação como a de credenciamento, composição, projetos e prestação de contas das fundações de apoio.

Em nossa visão, esta última reforma corporifica, em boa medida, aspectos relevantes da experiência vivida na UFSCAR que, desde a constituição da FAI, concentrou toda a relação entre universidade e fundação na primeira. Esvaziou qualquer forma de autonomia da fundação, criou laços intrínsecos entre elas, não sendo estranho que seu Núcleo de Inovação nada mais seja do que parte da estrutura ampla da Fundação, que em última instância é a face da Universidade que atua sob o regime de direito privado.

Por isso, trouxemos este caso como referência de nosso estudo, pois acreditamos que ele seja um dos modelos mais compatíveis e bem definidos de relação entre instituições federais de ensino superior e fundações de apoio no que tange à gestão de projetos de caráter tecnológico e de transferência de tecnologia.

Uma experiência que, como buscamos mostrar, por voltar-se à Universidade, concentrando todas as decisões estratégicas nesta, bem como delimitando de forma precisa o

escopo de projetos, a destinação de recursos, o seu emprego, a relação que passou a estabelecer com empresa, mesmo tendo tido recomendações do Tribunal de Contas da União, nunca teve uma de suas contas rejeitadas, tendo crescido exponencialmente em expressão e volume de recursos geridos a partir dos anos 2000.

Na FAI fica claro quem é o tomador de decisões sobre os projetos, a UFSCAR, quem é o responsável pela prospecção de oportunidade, a Agência de Inovação, e quem irá executá-los, negociando contratos, celebrando parcerias, cuidando de todos os aspectos da propriedade intelectual, a FAI.

Um contexto que revela as vicissitudes que marcam o movimento legislativo de disciplina das Universidades Federais brasileiras, o qual prevê novas missões, cria novos órgãos, contudo, não prevê recursos financeiros ou humanos para tanto, o que pudemos observar na criação dos Núcleos de Inovação pela Lei de Inovação e nas descrições que apresentamos sobre carências de servidores técnico-administrativos para a execução de projetos nas universidades federais durante a década de 1990 e o começo dos anos 2000.

Por fim, entre as reformas e a experiência da FAI na UFSCAR, este trabalho propõe uma agenda de importantes questões que, em nosso entendimento, devem incorporar o debate futuro sobre a disciplina jurídica das fundações de apoio, são elas: (i) por que não adotar a denominação organizações de intermediação tecnológica na disciplina jurídica de fundações próprias voltadas ao desenvolvimento tecnológico, deixando para estas instituições a forma jurídica fundação de direito privado? (ii) por que não delimitarmos um teto máximo de credenciamento de fundações de apoio por universidades federais ou até restringirmos que cada universidade possa credenciar apenas uma fundação no que tange à cooperação entre universidade e empresa? (iii) por que não permitirmos o compartilhamento de pessoal administrativo entre fundações e núcleos de inovação? E, por fim, (iv) por que não prever de forma expressa qual o papel das fundações no auxílio da formação de empresas voltadas à inovação tecnológica, delimitando até a participação da universidade e da fundação na composição acionária destas empresas?

Questões que permanecem, que neste trabalho foram expostas diante do quadro que pretendemos construir, mas que ainda merecem um cuidado maior, pois em nosso entendimento as reformas promovidas entre os anos de 2008 e 2010 buscaram lidar com os riscos de execução das recomendações do Tribunal de Contas e com a diversidade de diversos modelos e usos das fundações de apoio por parte das Universidades, não tendo dado conta de aspectos importantes como os que assinalamos há pouco.

REFERÊNCIAS

XXVII ENCONTRO NACIONAL DAS FUNDAÇÕES DE APOIO ÀS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. 1ª edição. Márcio Ziviani e Paulo Afonso Bacarense Costa (organizadores). Juiz de Fora: CONFIES, 2009.

ALMEIDA, Ivan C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, n.º 200-202, jan.-dez/2011.

ALVES, Francisco de Assis. *Fundações, Organizações Sociais, Agências Executivas: Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e outras Modalidades de Prestação de Serviços Públicos*. São Paulo: LTr, 2000.

AMADEI, José Roberto Plácido; TORKOMIAN, Ana Lúcia Vitale. As patentes nas universidades: análise dos depósitos das universidades públicas paulistas. *Ciência da Informação*. Brasília, V. 38, n. 2, pp. 9-18, maio/ago, 2009, p. 11. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v38n2/01.pdf>. Último acesso: 22/08/2011.

AMARAL, Nelson C. *Financiamento da educação superior: estado x mercado*. São Paulo: Cortez, Unimep, 2003.

ANDERSEN, Brigitte; ROSI, Federica. The Flow of Knowledge from Academic Research Base into the Economy: the Use and Effectiveness of Formal IPRs and □Soft IP□ in UK Universities. *Report to the Strategy Advisory Board for Intellectual Property Policy (SABIP)*, outubro de 2010. Disponível em: <http://www.bbk.ac.uk/management/our-staff/academics/andersen/research-and-knowledge-transfer>. Último acesso: 27/07/2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos. *Direito dos Serviços Públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BARBOSA, Denis Borges. et al. *Direito da inovação: comentários à Lei Federal da Inovação, Incentivos Fiscais à Inovação, Legislação estadual e local, Poder de Compra do Estado (modificações à Lei de Licitações)*. 2ª ed. rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BARROS, Manoel. *O Livro das Ignorãnças*. 16ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2009, p. 25.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho. *Contratações públicas e fundações de apoio.* Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 43, n.º 171, jul./set. 2006.

BONACCORSI, Andrea; PICCALUGA, Andrea. *A theoretical framework for the evaluation of university-industry relationships*. R&D Management, vol. 24, issue 3, pp. 229-247. Disponível em: < http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9310.1994.tb00876.x/abstract>. Último acesso: 06/07/2011.

BORGES, Jorge Luís. *O livro dos seres imaginários*. Tradução: Heloísa Jahn. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

BOTELHO, Antônio José Junqueira. *O Grupo de Pesquisa Morfológica e Topoquímica de Sólidos, Instituto de Química, Universidade de Campinas*. 2007. Disponível em: < http://www.schwartzman.org.br/simon/ianas/brasil_quimica.pdf>. Último acesso: 10/06/2011.

BOZEMAN, Barry; LINK, Albert. Investments in Technology: *Corporate Strategies and Public Policy Alternatives*. New York: Praeger Publishers, 1983.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Pesquisa de Inovação Tecnológica 2005*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007. Ver em: < http://www.pintec.ibge.gov.br/>. Último acesso: 27/02/2011.

BROOKS, Harvey; Randazzese, Lucien P. University-Industry Relations: The Next Four Years and Beyond. In: BRANSCOMB, Lewis M.; KELLER, James H. *Investing in Innovation: Creating a Research and Innovation Policy That Works*. Boston: MIT Press, 1999.

CAMERON, Frank. *Cottrell: Samaritan of Science*. Science, maio de 1952, pp. 40 - 43. Disponível em:< http://www.sciencemag.org/content/115/2995/579.2.full.pdf>. Último acesso: 11/07/2011.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro; COÊLHO, Eduardo Junqueira. *A Relação entre as Fundações de Apoio e as Instituições Federais de Ensino Superior em face da Lei 8.958/94*. Revista IOB de Direito Administrativo v. 1, n.º 12, dezembro de 2006. São Paulo: IOB Thomson, 2006.

CORBUCCI, Paulo R. *Financiamento e Democratização do Acesso à Educação Superior no Brasil: Da Deserção do Estado ao Projeto de Reforma.* In: Revista de Educação Social, Campinas, vol. 25, n.º 88, pp. 677-701, out. 2004.

CROW, Michael M. Building an Entrepreneurial University. In: KAUFFMAN Foundation. *The Future of the Research University Meeting the Global Challenges of the 21st century.* Kansas City: 2008, p. 20. Disponível em:< http://www.kauffman.org/Details.aspx?id=5758>. Último acesso em: 12/06/2011.

CRUZ, Flavio da. et.al. *Comentários à lei n.º 4.320: Normas Gerais de Direito Financeiro Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Comentários ao Substitutivo do Projeto de Lei n.º 135/96.* 3ªedição. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. *Direito Administrativo*. 24ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.

DINIZ, Gustavo Saad. *Direito das Fundações Privadas Teoria Geral e Exercício de Atividades Econômicas*. 2ª edição. Porto Alegre: Síntese, 2003.

DINIZ, Maria Helena. *Código Civil anotado*. 12ª ed. rer. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

DOSI, Giovanni. *Technological Paradigms and Tecnhnological Trajectories*. Research Policy, n. 11, 1982, pp. 147-162. Disponível em: < http://ideas.repec.org/a/eee/respol/v22y1993i2p102-103.html>. Último acesso: 10/07/2011.

DRUCKER, Peter F. *The discipline of innovation*. Harvard Busisness Review, v. 63, n.º 3, 1985. Disponível em:< http://cobweb2.louisville.edu/faculty/regbruce/bruceintl//drucker.pdf>. Último acesso: 20/07/2011.

_____. *The new realities*. Londres: Mandarin Paperbacks, 1990.

ENRÍQUEZ, Gonzalo; COSTA, Jair Galdino Cabral. *Sistemas Locais De Inovação Tecnológica, Incubadoras De Empresas E Desenvolvimento Da Indústria No Pará.* Artigo disponível no Portal da Inovação do Governo do Estado do Pará, parte das publicações destinadas a iniciativas inovadoras. Disponível em: < http://www.ppi.pa.gov.br/Arquivos/artigos/SISTEMAS%20LOCAIS%20DE%20INOVAÇÃO%20TECNOLÓGICA,%20INCUBADORAS%20DE%20EMPRESAS%20E%20DESENVOLVIMENTO%20DA%20INDSTRIA%20DO%20PARA.pdf>. Último acesso: 12/08/2011.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 2009.

ETZKOWITZ, Henry et. al. *The future of the university and the university of the future: evolution of ivory tower to entrepreneurial paradigm.* Research Policy 29, 2000. Disponível em: < http://ideas.repec.org/a/eee/respol/v29y2000i2p313-330.html>. Últimos acesso: 12/05/2011.

ETZKOWITZ, Henry; VIALE, Riccardo. *Polyvalent Knowledge and the Entrepreneurial University: A Third Academic Revolution?* Critical Sociology, 36, 4, 2010. Disponível em: < www.sociologiadip.unimib.it/dipartimento/ricerca/pdfDownload.php?>. Último acesso: 01/05/2011.

ETZKOWITZ, Henry. *MIT and the Rise of Entrepreneurial Science*. New York: Routledge, 2002.

_____. *The Triple Helix: university-industry-government innovation in action.* New York: Routledge, 2008.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. *Manual de Oslo: Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica.* Versão eletrônica, 1997. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/imprensa/sala_imprensa/manual_de_oslo.pdf>. Último acesso: 11/07/2011.

GALLOCHAT, Alain. *French Technology Transfer and IP Policies*. Working Paper, University of Panthéon, 2005. Disponível em: < http://www3.grips.ac.jp/~sumikura-mostip/smips/1C1%20GALLOCHAT%20PAPER%20E.pdf>. Último acesso: 14/06/2011.

GEUNA, Aldo; NESTA, Lionel J. J. University patenting and its effects on academic research: The emerging European evidence. *Research Policy*, vol. 35, pp. 790-807, 2006. Disponível em: < http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733306000655>. Último acesso: 03/08/2011.

GRANDO, Francelino Lamy de Miranda. *Inovação tecnológica marco regulatório. In: Seminários temáticos para a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.* Publicado na Revista Parcerias estratégicas/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ed. especial: n. 20 (jun. 2005). Disponível em: < http://www.cgee.org.br/arquivos/p_20_5.pdf>. Último acesso: 02/06/2011.

GRAZZIOLI, Airton; RAFAEL, Edson José. *Fundações Privadas: Doutrina e Prática*. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

HASENCLEVER, Lia; FERREIRA, David. *Economia Industrial*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 12ª edição. São Paulo: Dialética, 2008.

_____. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª edição, rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

KUHLMANN, Stefan; SHAPIRA, Philip. How is Innovation Influenced by Science and Technology Policy Governance? Transatlantic Comparisons. In: HAGE, Jerald; MEEUS, Marius (org.). *Innovation, Science, and Institutional Change*: A Research Handbook. Oxford: Oxford University Press, 2009.

LINK, Albert N.. *Public/ Private Partnership: Innovation Strategies and Policy Alternatives.* New York: Springer, 2006.

LITAN, Robert E.; COOK-DEEGAN, Robert. Universities and Economic Growth: The Importance of Academic Entrepreneuship. In: *Rules for Growth: Promoting Innovation and Growth Through Legal Reform*. Kansas: Kauffman The Foundation of Entrepreneurship, 2011.

MALVA, Antonio Della; LISSONI, Francesco; LLERENA, Patrick. *Institucional Change and Academic Patenting: French Universities and the Innovation Act of 1999.* Working Paper, p. 5. Disponível em: < http://elsa.berkeley.edu/~bhhall/others/DellaMalvaLissoniLlerena_Institutional_Change_Academic_Patenting_France.pdf>. Último acesso: 14/06/2011.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MAYER, Sabine; BLAAS, Wolfgang. *Technology Transfer: An Opportunity for Small Open Economies*. Journal of Technology Transfer, v. 27, n.º , jun. 2002.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 10ª edição, rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Manuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

_____. *Licitação e Contrato Administrativo*. 14ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e Vera Monteiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELLO, João Manoel Carvalho. *Relação Universidade-Empresa e o Resultado em Inovações*. Revista T&C Amazônia, Ano VI, Número 13, Fevereiro de 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.* 27ª edição. Petrópolis: Vozes, 2008.

MOWERY, David C. et. al. *Ivory Tower and Industrial Innovation: University-Industry Technology Transfer Before and After the Bayh-Dole Act*. California: Stanford Business Books, 2004.

MOWERY, David C.; SAMPAT, Bhaven N. Universities in National Innovation Systems. In: FAGERBERG, Jan; MOWERY, David C.; NELSON, Richard. *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MULLER, Emmanuel; ZENKER, Andrea; Heraud, Jean-Alain. France: *Innovation System and Innovation Policy. In: Fraunhofer ISI Discussion Papers. Innovation Systems and Policy Analysis***.** Karlsruhe, abril de 2009. Disponível em:< http://www.evoreg.eu/docs/files/arwo/200902_Emmanuel_Muller_Andrea_Zenker_Jean_Alain_Heraud_France_Innovation_System_and_Innovation_Policy.pdf>. Último acesso: 14/06/2011.

NELSON, Richard R. The Market economy and the scientific commons. *Research Policy*. Vol. 33, n. 3, 2004, pp. 455-471. Disponível em:< http://dimetic.dime-eu.org/dimetic_files/NelsonRP2004.pdf>. Último acesso: 16/08/2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública*. São Paulo: Dialética, 2003.

NUNES, André Luis de Sá. *Mudanças Promovidas pela Lei de Inovação nas Funções e Práticas de Gestão dos intermediadores da Cooperação Universidade-Empresa das*

Universidades Federais. 2010. 242 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Setor de Ciências Sociais Aplicada da Universidade Federal do Paraná.

OLIVEIRA, Rodrigo Maia. *Proteção e Comercialização da Pesquisa Acadêmica no Brasil: Motivações e Percepções dos Inventores*. 2011. 167 f. Tese de Doutorado, Instituto de Geociências, Universidade de Campinas, São Paulo.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e Entidades de Interesse Social Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. 5ª edição, rev., atual., ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

PAULA E SILVA, Evando Mirra de. *Modelos de inserção de C,T&I para o desenvolvimento nacional. Seminários temáticos para a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação***.** Publicado na Revista Parcerias estratégicas/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ed. especial: n. 20 (jun. 2005), p. 1339. Disponível em: < http://www.cgee.org.br/arquivos/p_20_5.pdf>. Último acesso: 02/06/2011.

REIS, Dálcio Roberto. *Gestão da Inovação Tecnológica*. São Paulo: Manole, 2004.

REVISTA ELETRÔNICA INOVAÇÃO UNICAMP. *Tribunal de Contas proíbe repasse de agências do MCT a fundações de apoio, decisão ataca cooperação com empresa e Lei de Inovação. Publicada em 17/05/2010*. Disponível em: < http://www.inovacao.unicamp.br/report/noticias/index.php?cod=730>. Último acesso: 05/01/2011.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social: Métodos e técnicas***.** 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

SCARPINELLA, Vera. *Licitação na Modalidade Pregão (Lei 10.520, de 17 de julho de 2002)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SCARPINELLA, Vera; SUNDFELD, Carlos Ari. Fundações Educacionais e Licitação. In: PANTALEÃO, Leonardo (org.). *Fundações Educacionais*. São Paulo: Atlas, 2003.

SCHWARTZMAN, Jacques. *O Financiamento da Instituições de Ensino Superior no Brasil. In: Seminário sobre os Desafios do Ensino Superior, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/observatorios/educacao>. Último acesso: 10/04/2011.

SCHWARTZMAN, Simon. *Pesquisa acadêmica, pesquisa básica e pesquisa aplicada em duas comunidades cientificas.* Versão eletrônica do texto. Disponível em: < http://www.schwartzman.org.br/simon/acad_ap.htm>. Último acesso: 09/08/2011.

SOLEY, Lawrence. Phi Beta Capitalism: Universities in Service to Business. In: *CAQ Covert Action Quarterly*, n. 60, spring 1997, pp. 40-45. Também em versão eletrônica sob o Título: The Selling of Academe: American Universities in Service to Business. Disponível em: <http://www.paradigme.com/sources/SOURCES-PDF/Pages%20de%20Sources04-1-2.pdf>. Último acesso: 11/08/2011.

STAL, Eva; FUJINO, Asa. *As relações universidade-empresa no Brasil sob a ótica da lei de inovação*. Cadernos de Pós-Graduação administração, São Paulo, v. 4, n. 1, especial RAI, 2005, p. 271.

_____. *Gestão da propriedade intelectual na universidade pública brasileira: diretrizes para licenciamento e comercialização*. In: Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica, 23., 2004, Curitiba. Anais...São Paulo: FEA/USP, 2004. Disponível em: CD-ROM.

SUTZ, Judith. The university-industry-government relations in Latin America. *Research Policy*, Amsterdan, vol. 29, pp. 279-290, 2000, p. 281. Disponível em: < http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733399000669>. Último acesso: 13/07/2011.

SUNDFELD, Carlos Ari; CAMPOS, Rodrigo Pinto. *Incentivo à inovação tecnológica nas contratações governamentais: um panorama realista quanto à segurança jurídica***.** Biblioteca Digital Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP, Belo Horizonte, ano 5, n. 60, dez. 2006. Disponível em:

<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=38554>. Último acesso: 07/10/2010.

SUTZ, Judith. *The university-industry-government relations in Latin America.* Research Policy, Amsterdan, vol. 29, pp. 279-290, 2000, p. 281. Disponível em: < http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048733399000669>. Último acesso: 13/07/2011.

TASSEY, Gregory. *Underinvestment in Public Good Technologies*. Journal of Technology Transfer, 2005.

TEECE, David J. *Dynamic Capabilities & strategic management: Organizing for Innovation and Growth***.** Oxford: Oxford University Press, 2009.

TERRA, Branca. *A transferência de Tecnologia em universidades empreendedoras: um caminho para a inovação tecnológica*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

TORKOMIAN, Ana Lúcia Vitale . *Gestão de tecnologia na pesquisa acadêmica: o caso de São Carlos*. São Paulo: FEA/USP, 1997 (Tese de Doutorado).

_____. Panorama dos Núcleos de Inovação Tecnológica no Brasil. In: SANTOS, Marli Elizabeth Ritter dos; TOLEDO, Patrícia Tavares Magalhães; LOTUFO, Roberto Alencar (orgs.). *Transferência de Tecnologia: estratégias para a estruturação e gestão de Núcleos de Inovação Tecnológica*. Campinas: Komendi, 2009.

UNITED NATIONS FOR EDUCATION, SCIENCE AND CULTURE ORGANIZATION (UNESCO). *Unesco Science Report*. Paris: Unesco, 2010, p. 5. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189958e.pdf>. Último acesso: 03/05/2011.

WHITEHEAD, Alfred N. *Science and the Modern World.* New York: Mac Millan, 1925

APÊNDICE A – Entrevista com o Professor Targino de Araújo Filho – Reitor da Universidade Federal de São Carlos

Alexandre: Há uma crítica recorrente que aponta o regime de direito público como o principal obstáculo para o adequado desenvolvimento de atividades de pesquisa em universidade públicas, em especial as regras sobre licitação, concurso público, remuneração de servidores, repasses orçamentários. Na opinião do professor, este regime cria problemas para a pesquisa na Universidade Federal de São Carlos? Quais seriam eles?

Professor Targino: Sem dúvida. A nossa fundação foi criada, não vou precisar a data, acho que em 92 ou 93. Depois o Paulo vai poder te falar disso. Foi criada para tentar facilitar a relação dos nossos pesquisadores com as empresas. Porque você já tinha algumas relações já existentes, estabelecidas, já havia algumas prestações de serviço, como serviço de laboratórios, essa coisa toda, em que a fundação entrava como intermediária, fazendo a intermediação, sendo um facilitador.

Por que? Porque já naquele momento a estrutura que a gente tinha dentro da universidade não estava, primeiro, preparada para trabalhar com esta interface, e nós não tínhamos pessoas suficientes. Acho que se você me perguntar se a universidade poderia sobreviver sem a fundação? Poderia, desde que ela tivesse pessoal, pudesse contratar mais gente e que alguns dos impedimentos legais que a universidade tem pudessem ser contornados.

Na verdade a fundação gere os recursos da pesquisa de uma forma mais ágil do que a universidade, a universidade é muito atravancada para este processo.

Alexandre: Ela é atravancada por causa do direito? O que eu estou chamando de direito? O regime de direito público da universidade, licitação, repasse orçamentário, concurso público. Entre todos estes aspectos que eu poderia chamar de regime de direito público, decorrente do regime autárquico da universidade, o que na pesquisa é o nó?

Professor Targino: Por exemplo, em muitos projetos de pesquisa você precisa de pessoal para apoio ao projetos, para desenvolver o projeto você precisa contratar pessoas. A fundação contrata com muita facilidade, essas pessoas. A nossa fundação, inclusive, quando ela está

lidando com recursos públicos, com recursos que chegam via projetos que a gente chama de governamentais, ela faz os processos licitatórios.

Alexandre: Por que a universidade não poderia fazer estes processos? Por que a fundação é mais eficiente na organização deste processo?

Professor Targino: A primeira coisa era assim, a fundação surge para dar apoio ao projetos de pesquisa da universidade, em função destas dificuldades que a gente já tinha. Não podíamos contratar pessoal, por exemplo, para apoiar os projetos.

Alexandre: Mas isso, por alguma medida do Ministério da Educação?

Professor Targino: A gente não tinha pessoal para contratar. Não tinha vagas, por exemplo, para ter o apoio.

Vou te dar exemplos assim: Nós temos um programa de melhoramento genético da cana de açúcar, que é o maior programa que existe, a rede de desenvolvimento sucroalcooleiro, a RIDESA envolve nove universidades, são nove universidades federais, que absorveram o IAA (o antigo instituto do açúcar e do álcool) e que desenvolve os modelos genéticos de novas versões de cana de açúcar, é essa rede que é responsável por mais de 60% da cana de açúcar que é produzida no país.

É essa rede, ela tem uma relação com as usinas muito grande, porque são as usinas que financiam a pesquisa, esses recursos entram via fundação de apoio, entram na fundação, são apoiados pela fundação e a partir daí esse pessoal contrata pessoas para desenvolver os projetos. Tudo que é previsto dentro da Lei, o que eu vejo um pouco nesta questão é que desde a Lei de 94, estas leis ficaram muito abertas, eu não senti a vontade de se resolver esta questão, é a mesma coisa das bolsas.

Várias vezes, eu cheguei a falar, inclusive com a Maria Paula, porque eu participei da, eu era representante da ANDIFES, dos reitores, na comissão que estava discutindo isso. Por que não se regulamenta de uma vez por todas esta questão das bolsas? Pode ou não pode ter bolsa? Tem imposto de renda ou não tem? São questões que ficam. A gente fez um projeto, nós temos aqui e nunca fomos questionados até hoje. Fizemos uma coisa, um programa de bolsas, que é uma coisa muito interessante, conseguimos vir funcionando.

Mas eu estou escapando da sua coisa. Acho que num primeiro momento, as fundações vieram para ajudar a viabilizar os projetos de pesquisa e extensão. Porque você poderia

contratar pessoas para realizar o projeto, etc. Aí em função dos próprios problemas que as universidades passam a ter em sua própria relação com o MEC, por exemplo, quem é que aqui nos causa mais problemas, do ponto de vista aqui meu, reitor, é o MEC.

Alexandre: Por quê?

Professor Targino: Porque o MEC não consegue soltar o dinheiro ao longo do ano pros projetos e chega lá no final do ano ele vem com uma avalanche de projetos. Estes projetos aqui você fica sob pressão dos pesquisadores. "Como é que eu vou perder um milhão de reais?" E o que a gente fazia? A gente recebia os projetos e repassava o dinheiro para a fundação, porque se a gente não passasse o dinheiro para a fundação, o dinheiro voltava.

Era essa a questão. As próprias secretarias do MEC fazem isso o tempo inteiro. Eu falava isso com a Maria Paula, "Maria Paula a SECAD está fazendo isso", porque a gente sofre a pressão aqui. E o que aconteceu foi que com o REUNI, com o processo de expansão do REUNI, aí foi generalizado, o repasse dos recursos para a fundação, porque era aquela quantidade de recursos imensa que vieram e os reitores não iam gastar, como é que você vai devolver?

Então aí repassava para a fundação, aí tem formas e formas de repasse. Nós aqui quando fizemos isto, fazíamos assim item a item, não repassava um bolo de recursos para a fundação, fazíamos convênios, que a gente chamava de *Convênios de Cooperação Intrainstitucional* para cada recurso. Repetindo, o recurso tinha sido passado para cá para fazer não sei o que, era repetido para fazer não sei o que lá e a fundação fazia licitação, fazia tudo isso.

Aí vem uma grande diferença da nossa fundação: A nossa fundação foi criada, eu me lembro, e isso eu não entendo legalmente tá, eu me lembro que antigamente eu não podia falar isso, "A nossa fundação não tem vontade própria", ela faz o que a gente quer, o que a universidade quer. O Conselho Deliberativo da nossa fundação é um subconjunto do Conselho Universitário. Pura e simplesmente.

Conjunto de pessoas, então a fundação só pode fazer o que a gente determina, ela não tem vontade própria. O Paulo Ignácio vai, se você falar isso para ele, ele vai, agora para me revidar ele fala assim: Nós não temos vontade própria, nós fazemos o que a UFSCAR quer. Porque eu sempre usei e ele achava muito forte. Ele se sentia ofendido com a questão de não ter vontade própria, mas é fato.

Porque é uma fundação que nasceu para apoiar a UFSCAR e ela não faz outro projeto, ela não apoia outra universidade, ela só apoia a UFSCAR. Ela chegou a em determinado momento a fazer alguns concursos aqui para o município, de preparar as provas, essa coisa toda, mas foi o máximo que ela fez. Isso tudo depois de ser consultado o Conselho Deliberativo, o que é completamente diferente da maioria das fundações.

Eu vejo muito a Fundação da Unb, em que o reitor estava brigando para conseguir ter 50% mais um da universidade no Conselho Deliberativo. Então não é uma fundação de apoio. Ela é uma fundação de direito privado que faz um monte de coisa.

Então naquela época me parece que um pouco na década de 90, a gente não podia falar que não tinha vontade própria porque parece que, quando nós criamos a fundação nós já criamos desta forma. Então sempre o reitor que estiver aqui vai ser o presidente do Conselho Deliberativo. Os pró-reitores que estiverem vão ser os seus médios, e assim por diante. Sempre os que estiverem aqui serão também na fundação. Mas nós criamos ela desta forma. Foi uma fundação que nunca teve problemas.

Alexandre: Inclusive em relação ao TCU?

Professor Targino: Inclusive. Nós nunca tivemos problemas. Tenho até medo de falar isso, mas nunca tivemos. O que nós tivemos foi uma briga aqui local, porque aqui a UFSCAR tem uma outra característica, nós tivemos um reitor nosso foi prefeito por dois mandatos, 2000 e 2004, até 2008 ele foi prefeito e depois entrou outro reitor que está aí como prefeito. E aí isso foi uma revolução na cidade, isso foi uma revolução na cidade. A cidade era uma cidade típica do interior de São Paulo, conservadora, e aí entrou estes prefeitos do PT, foi uma mudança radical.

Aí teve um problema muito sério com um político local e aí o que eles conseguiram, uma das questões que eles conseguiram fazer foi não permitir mais que a prefeitura fizesse convênio mais via fundação com a universidade, a fundação não pode mais intermediar processo. Esse foi o único problema que a fundação teve, mas que um problema criado para tentar evitar.

Mas o que eu queria dizer, fora do que ocorreu lá na Unb, aquela coisa toda, na própria Unifesp que fazia uma leitura muito aberta do que podia ou não podia a fundação, eu diria que a maior parte das fundações foi criada para apoiar as universidades, e aí elas não tem vontade própria.

São diferentes das fundações que ficam no entorno da USP, como a fundação da FEA lá, abrir curso de graduação? Usando professor da universidade? Dela o curso? Nós oferecemos aqui cursos de especialização, são cursos oferecidos pela universidade e **a** fundação gerencia o curso, ela faz toda a parte de receber os recursos, de fazer os pagamentos que são necessários.

Alexandre: Neste aspecto me chamou atenção, na literatura internacional sobre universidades empreendedoras, uma figura aparece com frequência, são os escritórios de transferência de tecnologia. Daí quando eu fui no site da UFSCAR e vi lá a FAI, a definição do que a FAI realiza na UFSCAR é gestão administrativa e financeira dos projetos e da pesquisa na universidade. Ela também faz a parte de transferência de tecnologia? Como o senhor poderia definir essa gestão administrativa e financeira? O senhor mencionou pagamentos, o processo licitatório que ela organiza, mas o que mais compõe esta relação?

Professor Targino: Ela cuida dos projetos FINEP, são todos dela, estes são projetos de pesquisa da FINEP que são gerenciados pela fundação porque é mais ágil o trabalho da fundação. Nós recebemos recursos FINEP, eu, por exemplo, gerenciei, eu tinha um projeto que eu coordenei a 4 anos atrás, projeto muito grande da FINEP, da ordem de R$ 500.000, e uma das coisas que a gente reclamava muito era por exemplo, passagem, eu queria comprar passagem com a facilidade com que a gente compra quando você tem um projeto de extensão com o setor privado, você compra de quem você quer. No caso dos projetos FINEP a fundação fazia licitação e ganhou uma determinada empresa e você tinha que ser com ela, etc...

Tudo funcionava de acordo com os requisitos legais, mas funcionava mais rápido do que na universidade. Porque naquele momento, lá na criação das fundações de apoio eu acho que a questão maior da criação era essa questão para você ter pessoal para o apoio nos projetos de pesquisa, você via a fundação contratar pessoas para o projeto de pesquisa, o que não caracterizava o vínculo empregatício, porque as pessoas eram contratadas para um determinado projeto, temporariamente, terminado determinado projeto, acabou.

Claro que você já tinha algumas contradições nesse processo. Porque você tem projetos que tem caráter contínuo, programas de melhoramento genético é um projeto que tem caráter contínuo, não é? Que o próprio Decreto que foi feito junto com a Maria Paula tenta evitar isso, esse é um problema para nós, nós fomos vencidos em relação a ela. Como a gente faz para lidar com os projetos de caráter contínuo.

Eu só estava querendo enfatizar esta questão, a universidade cria as fundações, a UFSCAR criou a fundação com esta perspectiva de apoiar determinados projetos e de regulamentar, porque a partir daí nós conseguimos regulamentar todas as relações dos nossos pesquisadores com o setor privado, a USP tinha uma outra forma, ela dizia que o professor poderia realizar atividades enumeradas, desde que ele ocupasse no máximo 8 horas por semana, liberar o professor para fazer.

Nós não fizemos isso. Nós não liberamos ninguém, os professores tem que aprovar tem que aprovar o projeto aqui dentro da universidade ou seja, ou no Conselho de Extensão ou no Conselho de Pesquisa, para este projeto ser encaminhado para a fundação. A fundação não recebe projeto que não seja aprovado! Então não adianta você ir lá na fundação e dizer que quer que ela gerencie este projeto. Ela não vai gerenciar.

Depois estes problemas de repassar os recursos, foi da própria limitação da política, da nossa relação com o MEC. Né, o recurso vinha para cá nós não queríamos devolver, então repassava para a fundação. Nós fazíamos aqui o repasse recurso a recurso, de tal forma que o recurso não ficava descaracterizado, por que me parece que muitas fundações faziam um bolo só e aí fica um dinheiro do reitor. Não, aqui essa coisa, nós sempre tivemos um preocupação em fazer estas coisas...

Alexandre: Todos os registros ficavam na reitoria também? Por exemplo você celebrava um convênio de repasse de um recurso com a fundação e tinha um documento lá e um documento aqui?

Professor Targino: Sim, tudo, tudo. Aqui a gente fazia um Convênio de Cooperação Institucional, que a gente chamava de CCI, que nós paramos de fazer a partir de 2008. Que aí em 2008 foi um caos. Eu assumi em 2008, eu digo que foi meu presente de aniversário, porque o Acórdão é do dia 28 de novembro e meu aniversário é no dia 27, então era aquela coisa.

Eu trabalhei com toda a regulamentação das atividades, eu era pró-reitor quando a gente fez toda a nossa regulamentação, que foi uma maneira de disciplinar, porque é muito engraçado, até a década de 90 nós tínhamos uma posição aqui contrária a esta coisa do professor poder receber, foi uma coisa que nós fomos vencidos, então entre deixar souto, vamos regulamentar e acompanhar.

E, nesse processo quando eu era pró-reitor de extensão a minha coordenadora do núcleo que a gente chamava de Núcleo UFSCAR EMPRESAS, é uma pessoa que é

especialista em patentes, então nós passamos a criar nossa regulamentação de patentes. Essa pessoa então depois virou a diretora da fundação e aí a fundação passou a cuidar desse processo de patentes, até que nós criamos a Agência de Inovação.

Que ela cumulava no período, hoje ela está numa das diretorias do MCT. Ana Lúcia Torkomian. Ela é professora nossa, continua morando em São Carlos, mas está trabalhando em Brasília.

Agora o Paulo Ignácio passou a cumular essas duas funções (fundação + agência). Então nós temos, é a Agência de Inovação que acumula junto com a fundação de apoio que cuida da nossa política de patentes, a questão para cultivares, por causa do nosso programa de melhoramento genético, temos a ideia de trabalhar com informática, de ir ampliando isso.

Ainda hoje tivemos a presença aqui do presidente do CNPq, o Glaucius, para conversarmos sobre os NITs, os núcleos, mas nós precisamos de pessoal. A Maria Paula tinha nos prometido pessoal para isso. Sem pessoal, nós não vamos conseguir avançar, nesse problema, aí nós usamos este subterfúgio de fazer via fundação.

Nós precisamos de pessoal para isso, os pesquisadores precisam cada vez mais nos demandam a disponibilidade de servidores técnico-administrativos para fazer as atividades de prestação de contas dos projetos. Então é muito paradoxal. O CNPq financia, manda o dinheiro pro pesquisador direto, como a FAPESP faz, manda para o pesquisador direto, aí eles nos cobram para que a universidade ofereça pessoal para auxiliar o pesquisador na prestação de contas. Porque o pesquisador não quer fazer prestação de contas e perde muito tempo nesse tipo de atividade. Tem toda razão de não querer. Ele não está habilitado para fazer a prestação. É muito dinheiro.

A professora aqui do departamento disse: "Como é que eu vou ficar cuidando dessa dinheirada?" "Minha cabeça não serve para isso." Então são estas as contradições que ficaram, que estão aí.

Nosso quadro técnico administrativo é esse, e eu entendo a Maria Paula quando fez esse processo. A gente passou dois anos, coincidentemente a Maria Paula tomou posse como Secretária no mesmo dia que eu tomei posse como reitor. E nós passamos dois anos de nossas vidas, até 2010, porque o acórdão saiu e nós passamos dois anos discutindo esse decreto, que é um decreto que causa dificuldade para a gente e pressupõe que esse dinheiro, que boa parte destes recursos venha para dentro da universidade, só que nós não temos pessoal para gerenciar estes projetos.

Isso fora que a relação da fundação com os servidores é outra né. A relação contrata via CLT, se o funcionário não está a contento ela pode demiti-lo a qualquer momento.

Aqui são todos estatutários. Estamos com uma greve agora**.** É uma situação muito complicada, que envolve muita coisa, envolve corporativismo, muitas das fundações tiveram que (as universidades que tem hospital) nós estamos aí, tem uma proposta do governo de uma empresa hospitalar, que é para dar conta da existência de 26 mil pessoas contratas via fundação para trabalhar nos hospitais universitários.

E por que isso? Por que nós ficamos sem contratar servidos técnicos administrativos desde 1995, sem contratar e sem repor, porque o governo não abria reposição, nós passamos a repor nas carreiras que não estão em extinção em janeiro de 2010. De julho de 1995 até janeiro de 2010 nós não repusemos quadros. Veio o REUNI, que é um processo de expansão significativo, esse governo fez isso, mas o REUNI nos permitiu fazer contratação para dar conta da expansão. Isso até mascarou ao longo deste período, você veja pessoas chegando, mas até o fluxo é negativo. Ou seja entrou menos gente do que saiu.

Temos uma situação muito complicada. Porque aí é o MEC e o Ministério do Planejamento que dão as cartas com relação a pessoal. Docentes nós passamos a repor os que se aposentaram em 2007.

A universidade passou por um estrangulamento muito grande. Teve um período de resistência muito grande. E isso tudo um canal eram as fundações porque o dinheiro para a pesquisa ele existe, existe uma quantidade de recursos razoável para a pesquisa hoje.

Alexandre: Qual o perfil do profissional da Fundação de Apoio? São Professores?

Professor Targino: São pessoas contratadas no mercado. Hoje nossa fundação, se não me engano, tem por volta de 50 funcionários. Eu brincava com a Maria Paula, o que eu vou fazer? Porque esses 50 funcionários, não necessariamente, são iguais aos 50 técnicos administrativos que eu tenho aqui na universidade, tá certo. Aqui eu tenho pessoas extremamente competentes, que vestem muito a camisa. Tem uma limitação numérica.

Quando foi aprovado o Decreto a Maria Paula tinha o plano de mexer na carreira também. E na carreira muitas das atividades que hoje são gerenciadas pela fundação passariam a ser gerenciadas pela universidade, porque o recurso passaria para dentro da universidade.

Tem um decreto que propõe a reposição deste recurso, mas nem tudo retorna e hoje mesmo o congresso está discutindo acabar com a coisa do RAP, que são os Restos a Pagar. É uma situação muito complicada, em que eu não entendia, por que não vamos enfrentar isso de

frente? Então vamos colocar que estas fundações precisam ser fundações de apoio de fato e não fundações independentes da universidade.
Mas isso não passou.

Alexandre: Qual a diferença em dizer que as fundações seriam apenas de apoio?

Professor Targino: Seria que os Conselhos Deliberativos são pessoas da universidade. A gestão que assumi a gestão da universidade, uma parte dela, e não pode ficar na mão dela, importante quando eu falo do Conselho Universitário, o Conselho Universitário, então a nossa fundação ela tem a parte da reitoria, que é o reitor e os pró-reitores, aí as outras pessoas do conselho deliberativo não são ligadas a reitoria, não fazem parte da minha equipe, são professores da faculdade, são diretores de centro, enfim, que garantem com que a fundação não se preste a servir aos interesses do reitor.

Alexandre: Mas tem alguém da sociedade civil?

Professor Targino: Agora por força de lei vai ter. Por força do decreto vai ser mais 2 pessoas da sociedade civil. Nós estamos revendo o nosso estatuto para colocar duas pessoas da sociedade civil, que isso nós não tínhamos pensado.

Alexandre: E a lei de inovação nesse contexto? Boa parte das pessoas com quem eu converso sobre a lei de inovação apontam para ela como uma lei que não pegou.

Professor Targino: Também acho. E ela andou pouco, e acho que existe uma questão cultural aí, que é a de mexer com os empresários, né. A nossa questão não está mais dentro da universidade. A universidade se modernizou, a universidade ela está dispondo de mecanismos para esta interação. Agora o que falta é o empresário entender que vale a pena investir. Ele contratar doutores, ele enfim se aproximar. É isso que não andou. Então hoje é possível que uma pessoa se afaste da universidade para constituir sua empresa, que é uma coisa que nem se falava antes. Isso é possível, qualquer tipo de interação é bastante favorecida, as universidades tem tentado facilitar esse processo da melhor maneira possível.

Alexandre: Teve algum professor que fez este caminho aqui?

Professor Targino: Tem vários que saíram. Não em função da Lei. Eles saíram antes. Abrindo empresas. A opto eletrônica é um exemplo disso. É um caso muito bem sucedido. É o que eles chamam de *spin-off*, aqui a gente tem. Muitas empresas de alta tecnologia que tiveram origem na universidade. Aqui tem muitas empresas que passaram por esse processo.

Alexandre: O que me chama atenção é que a Lei, ao mesmo tempo que busca aproximar a iniciativa privada da universidade, ela tenta criar dentro da universidade uma iniciativa privada? Alguém tem a possibilidade de sair.

Professor Targino: A iniciativa privada prefere importar tecnologia. Não está atento para esta questão da importância da gente criar este conhecimento, do país criar este conhecimento. Uma pessoa que você poderia tentar conversar é o Glaucius. O Glaucius, o presidente do CNPq, Glaucius Oliva.

Tem um deputado que está puxando esta questão da lei de inovação, o deputado Sibá Machado. Newton Lima Neto também. Eles estão nas duas frentes ou comissões de ciência e tecnologia e pesquisa e inovação no congresso vão apresentar um projeto de lei para mexer no arcabouço da lei n.º 8.666/93.

Nós temos um problema seríssimo na universidade. Nossos técnicos de ensino superior, as pessoas mais capacitadas, como o sindicato deles, a FASUBRA, não deixa ter uma política separada para os técnicos com nível superior nós simplesmente capacitamos os técnicos, aí eu falo de engenheiro, arquiteto, informática, que é o nosso caos, a hora que o cara tá bom aqui ele vai para USP. Por que, porque ele vai ganhar muito mais na USP. Aqui ele tem um salario que... Se eu tenho um projeto que precisa de um técnico em informática, não vamos usar o que eu tenho aqui, vamos fazer um projeto com recurso externo, você esbarra em algumas questões de conjuntura muito complicadas.

Alexandre: Professor qual a sua avaliação da intervenção do TCU de 2008? O TCU não foi sensível aos problemas das universidades e ao papel das fundações de apoio?

Professor Targino: Então eu fico com a impressão de que, por exemplo, a estratégia que saiu no Decreto agora, regulamentando as fundações de apoio na relação com as universidades, foi muito mais numa aposta de trazer estas atividades para cá para dentro, eu não senti da Maria Paula em nenhum momento a perspectiva de vamos melhorar as fundações. Mas sim de tentar trazer aquilo que era feito pelas fundações para dentro das universidades. O que é muito

complicado nessa conjuntura que a gente tem, porque a gente não tem pessoal, nós não temos pessoas preparadas para isso, a pesquisa não pode depender de greves.

Se você pega o Acórdão você vê isso. A nossa é modelo. Cada projeto que é feito por um professor, ele é um projeto que é aprovado dentro da universidade, e ele coloca lá o que vai fazer e o que não vai fazer. Nós ainda podemos aprimorar a fiscalização destes projetos. Eu li aquele acórdão inteiro e você vê coisas absurdas. Aquela coisa dos dirigentes ganharem bolsa da fundação para ter pessoa e contratar pessoa para fazer o que eles deveriam fazer. Mas isso não é o geral. Você vai ter uma surpresa com o Paulo.

O Paulo vai poder te falar no número de fundações que já trabalham nesse modelo. Tem alguns momentos que alguns pesquisadores querem uma flexibilidade muito grande, se colocando acima do bem e do mal. Aí eu acho um equívoco. O que a gente precisa é prestar contas, é avançar nisso.

Pergunta para Maria Paula: Por que você não quis regulamentar as fundações para valer? Por exemplo, naquele decreto a gente poderia colocar que 80%, 90%, 99% do Conselho Deliberativo deveria ser das universidades e da sociedade civil organizada, por que não? A gente conseguiu um decreto com 50% mais um. Das Bolsas? O Confies está pedindo regulamente a Bolsa? Se é bolsa não tem INSS, nem Imposto de Renda? Mais o que caracteriza a contraprestação de serviço? Aí a Lei da Inovação deixa isso muito souto. Se for um contrato é algo, se for um convênio é outro? Meu caro quando nós formos discutir aqui, para nós é tudo contrato. Todo mundo diz: não meu projeto é de pesquisa, não é de extensão.

APÊNDICE B – Entrevista com Professor Paulo Ignácio Fonseca de Almeida – Diretor Executivo da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI)

Professor Paulo Ignácio: Nós temos algumas competências tecnológicas, por exemplo na aviação, na construção de aviões pela EMBRAER, a partir muito de desenvolvimento feito a partir de uma escola de engenharia como o ITA, na qual eu me orgulho de ter cursado e participado daquele processo de desenvolvimento do bandeirantes, dos primeiros aviões a partir lá da ação do ITA e do CTA do IAE.

Mas por que a inovação é estratégica? Porque a inovação significa lançar novos produtos e novos processos no mercado. Hoje você vê um processo acelerado, veja a entrada dos tablets. E no mundo desenvolvido a inovação está muito associada às empresas, com um debate sobre produção e proteção, desenvolvimento de tecnologia nas empresas.

No Brasil a pesquisa está concentrada nas universidades, né, para a gente desenvolver esta competência foi um esforço feito pelos governos recentes do país na capacitação e na qualificação dos nossos pesquisadores para desenvolver uma ciência competitiva mundialmente. Hoje o Brasil já se coloca, relativamente, com índices muito interessantes na publicação mundial, mas ao mesmo tempo você tem pouco investimento e desenvolvimento nas indústrias.

O que é necessário nesse processo? Nós precisamos avançar na criação do desenvolvimento tecnológico, no desenvolvimento científico e de novos produtos e processos produtivos nas empresas. Como fazer esse passo? Temos conhecimentos e capacidade científica na academia, mas não temos empresas que incorporem esse conhecimento ou admitam pessoal que possa produzir a inovação.

As empresas reclamam dos tipos de formandos que nós temos no país, faltam engenheiros. Mas a universidade de certa maneira quer melhores condições para produzir e para se qualificar e produzir novos conhecimentos. Mas a relação é uma relação difícil e esse é o passo que a gente tem que dar no país. Tornar os nossos produtos inovadores. Levar a inovação, a produção, esse é o momento do país.

Alexandre: Nesse aspecto eu queria tratar especificamente do papel da fundação de apoio nessa intermediação. Alguns tratam a fundação de apoio ou outras organizações em outros países como organizações de intermediação, seja como escritório de patentes, seja na gestão administrativa financeira, são organizações de intermediação. Por que essa espécie de

organização, a fundação de apoio, mais especificamente a FAI, ajudaria nessa aproximação entre universidade e empresa?

Professor Paulo Ignácio: Então, a FAI tem uma característica interessante, pelo desenvolvimento dela, o diretor da Fundação de Apoio da universidade, que é a única fundação credenciada para apoiar a UFSCAR e por enquanto só faz apoio a Universidade Federal de São Carlos, o diretor também é o diretor da agência de inovação, do núcleo de inovação tecnológico, que é uma instância da universidade.

Então, está na fundação o escritório de patentes, todos os membros do escritório de patentes, da proteção intelectual e da transferência de tecnologia, são funcionários da fundação, isso dá possibilidade de maior estabilidade para a equipe e contínua formação e capacitação para essa equipe que faz a proteção, faz a comercialização das propriedades intelectuais da universidade.

A gente tem *benchmarkets* internacionais, a gente tem avaliações internacionais para os *TTO*□*s* para os escritórios de transferência de tecnologia mundiais a gente vê que muitos daqueles escritórios bem sucedidos são empresas, porque elas tem características de lidar com o mercado mais próxima, menos afeito as questões, vamos dizer da universidade que são de uma natureza de formação, de pesquisa básica, pesquisa aplicada, com uma base na formação, com uma estrutura de formação.

A intermediação ganha mais flexibilidade, mais possibilidade quanto mais próxima da iniciativa privada está, quanto mais nas regras da iniciativa privada está. Claro que ela promove os resultados da transferência produzindo frutos para a universidade. Então eu tenho que criar competências de mercado para produzir resultados para a instituição.

Uma coisa que eu queria lembrar a você é que tem fundações e fundações. E aí explicar um pouco a diferença entre estas fundações. A nossa fundação é uma fundação que apoia os projetos da universidade. Os projetos são aprovados na universidade, são projetos da universidade, que passam pela câmara de extensão e saem dos seus departamentos e são gerenciados do ponto de vista econômico e do ponto de vista da prestação de contas administrativo na fundação, mas são projetos da universidade. Com isso você mantém as relações, a universidade que determina quais são os projetos aprovados, quais são os projetos de pesquisa de interesse, etc e a fundação executa.

Em outro modelo de fundação os projetos são da fundação e contrata professores da universidade, usa recursos da universidade. Esse tipo de fundação acaba produzindo a necessidade que os professores virem tempo parcial na instituição, porque os projetos da

fundação passam a ser mais interessantes do ponto de vista de relação externa do que a atividade primeira da universidade.

Então a nossa fundação como a grande maioria das fundações credenciadas hoje, são fundações que atuam apoiando iniciativas da universidade e não tem iniciativas próprias, como criação de cursos e etc... Este modelo que eu estou dizendo aqui é o modelo da USP, da FEA, por exemplo, que é essencialmente diferente da fundação de apoio.

Nós temos problemas com a geração da legislação oriunda do Acórdão. Isto porque há uma certa confusão a respeito ao papel do público e do privado nesta questão. Uma questão central que permeia seria a seguinte: quaisquer recursos são recursos públicos?

O acórdão tenta caracterizar quaisquer recursos vindos do orçamento do Estado ou não, por exemplo, conseguidos pela ação de um funcionário ou de um professor por um projeto financiado por uma empresa, por exemplo. Se você considerar este recurso oriundo de uma empresa tal qual o recurso orçamentário da União, você não tem efetivamente cabimento a existência de uma fundação de apoio para fazer gestão privada de recurso, pois aí o recurso é público e você tem que gerenciá-lo conforme as regras públicas.

Então, se a gente admitisse como válido este conceito você teria na universidade uma instância, que é a fundação de apoio de direito privado, funcionando como uma instância da universidade, e aí você criaria um departamento da universidade. Aí você teria dois regimes de trabalho, porque os funcionários da fundação são contratados com CLT e os funcionários da faculdade são contratados no regime estatutário. Então veja que não é possível aceitar, se você quer o exercício do papel da fundação de apoio, fundação de direito privado, que apoie a universidade, não é possível aceitar essa interpretação em relação aos recursos públicos.

Na verdade o que você tem é que a universidade autoriza a fundação a fazer a gestão deste recurso de extensão, deste trabalho de extensão, aí você gerencia o recurso, remunerando a universidade naquilo que ela deve receber pela utilização dos laboratórios, do tempo dos professores etc.

Na Lei de Inovação, por exemplo, você tem o papel do professor e pesquisador que poderá receber bolsa. Até o aluno pode receber. Quando ele está dentro de um projeto de pesquisa, na instituição ele pode receber. Essa é a diferença. Para professores e funcionários podem receber bolsa, complementando seus salários, porque eles são dedicação exclusiva na universidade. Essa é uma atividade extraordinária de pesquisa, tem limitação de tempo e limitação de valor. Como uma bolsa CNPq , que remunera pela produtividade do professor, invés de ser para a produtividade científica ele tá trabalhando numa questão de inovação, que

está mais relacionado com as indústrias, mas com questões de mercado ou mesmo de interesses regionais, vinculadas ao desenvolvimento local.

Então a minha visão da legislação em geral, diferentemente dos países anglo-saxônicos em que a legislação é pequenininha, as regras são pequenas e se tem uma justiça ágil, que avalia e pune aqueles que não seguem a legislação, o legislador brasileiro procura restringir a situação, fazendo códigos cercando muito a ação do gestor e isso não é nem um pouco favorável a gestão das iniciativas e dessa relação público/privado. Parece que no Brasil todo mundo é culpado até que prove o contrário e não que todos são inocentes até que prove o contrário, que seria o aceitável para a economia funcionar realmente.

A gente deveria estar focado nos resultados, nos objetivos a conseguir, claro que pelos caminhos corretos. Não estou defendendo que qualquer caminho justifica o meio. Mas em muitas vezes a decisão provada tem mais liberdade para você escolher a melhor qualidade, o equipamento correto, que tem que estar na mão do pesquisador na hora certa, se eu for fazer uma licitação para botar um termômetro na mão do pesquisador lá no meio do mar para pesquisar no momento que ele precisa, se eu perder tempo e demorar ele perde a pesquisa. Qual o custo disso?

A gestão privada permite mais eficiência, mais celeridade no processo. Se você faz honestamente, com transparência e usando a flexibilidade da legislação privada você ganha mais efetividade do que a gestão pública. Se o recurso vira público, tem que orçamentar, tem que devolver de um ano para outro, tem que correr, o governo recolhe, devolve, e isso tudo gera uma baixa eficiência na gestão dos recursos, a fundação veio para acelerar esse processo de agilidade na gestão dos recursos.

Alexandre: Queria perguntar também professor, ontem eu conversei com o professor Targino e ele me informou que algumas coisas eu tinha que discutir com o Senhor. Especialmente em relação a configuração da fundação atualmente. Uma frase que ele falou ontem e me chamou muita atenção foi: □A nossa fundação não tem vontade própria.□

Professor Paulo Ignácio: Pois é eu falo com ele e eu discordo dele. Já falei isso numa reunião do Conselho Deliberativo da Fundação, né. Porque a vontade da fundação é apoiar a universidade, essa é a vontade da fundação. Ela é regida por regras da universidade. Ela tem os projetos de extensão, a nossa legislação de extensão é muito rica, muito precisa, é a legislação da Pró-Reitoria de Extensão e da Câmara de Extensão, ela está informatizada, então ela recebe os pedidos, as definições das taxas, os orçamentos que se negociam, quanto o

número de bolsas, o docente só pode receber uma bolsa, não pode receber mais de uma bolsa, então há um regramento muito bom fruto de anos de trabalho da extensão na universidade que permite que a fundação nesse sentido não tenha vontade própria, no sentido de que eu não posso aqui dar bolsa para qualquer um, não posso privilegiar um ou outro, eu sigo as orientações da universidade.

Mas eu não faço isso com nenhum demérito para a fundação. A fundação é uma empresa, ela funciona como uma empresa, então há tomada de decisões que ficam muito em cima da fundação, a fundação corre os riscos de decisão.

Alexandre: Por exemplo?

Professor Paulo Ignácio: Quando o recurso orçamentário vem da universidade eu sigo a Lei n.º 8.666 para fazer licitação, entro no ritual todo. Quando o recurso vem por empresas, outros mecanismos eu uso as melhores práticas de gestão, faço três orçamentos, e decido qual vai ser a melhor reposta. Com isso nós construímos em um mês um laboratório aqui na Universidade.

A fundação agora está capacitada para prestar serviços de engenharia para projetar, fazer o projeto arquitetônico, projetos de engenharia, dos laboratórios de pesquisa. Ela licita, ela acompanha, fiscaliza e tem então as obras.

Pois a gente consegue, faz dois anos que nós estamos executando e em ano nós construímos um laboratório de nanotecnologia, em que você precisa medir nano centímetros e nano metros, então é uma tecnologia de construção que exigiu um certo risco em fazer, não dá para errar, mas com a competência conseguida nós pusemos em um ano em funcionamento e os equipamentos já estão colocados, assentados, o prédio tem arquitetonicamente uma posição muito elogiada, toda equipe está muito elogiada pela ação. A equipe da universidade está envolvida na expansão do REUNI, da construção dos prédios e assoberbada com a ação, a universidade está com dificuldade de executar, aí a fundação vem atuar no atendimento da pesquisa, que é uma parte forte da UFSCAR e que ficaria para trás se não tivesse essa ação da universidade.

A gente então está fazendo hoje, a ideia é fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico através da construção dos laboratórios de pesquisa da universidade, apoiar os programas de pesquisa dos pesquisadores como os projetos do CNPq, os INCTs, que manda recursos para o pesquisador, mas o pesquisador tem que fazer a gestão e não tem como fazer, então nós estamos colocando recurso para auxiliar esses pesquisadores, estamos fomentando a inovação mantendo a equipe de proteção intelectual e transferência de tecnologia e estamos

fomentando a cultura, porque a gente que está mantendo a rádio da universidade, a concessionária da rádio universitária, somos nós que mantemos com recursos gerados do gerenciamento dos demais projetos.

Então você vê que é possível você prestar serviços de apoio a universidade por adição a universidade, tem muita vontade, vontade do apoio, que os recursos gerados dos projetos produzam resultados na universidade, fundação não acumula propriedades, não faz aumento de capital, a não ser na proteção, na sustentabilidade dela, pois tem que ter um fundo de proteção contra problemas trabalhistas, tem que ter alguns cuidados para no caso de alguma dissolução você tenha como remunerar dívidas. Com isso você consegue fazer funcionar melhor a estrutura.

Eu estou convicto que não é possível você achar que é possível transferir essas ações que hoje são feitas na fundação para a universidade e que vai ter sucesso. Por que? Se você passa para a universidade você tem que fazer gestão pública, se você faz gestão pública, as regras da gestão pública são extremamente restritivas de eficiência, as regras da iniciativa privada permitem maior eficiência, se você tem lisura, transparência na ação.

Alexandre: Você mencionou estas regras, mas no que especificamente? Licitação? Orçamento, contingenciamento de recursos no início do ano e o repasse tardio destes recursos no final do ano? Concurso público, a dificuldade de se abrir vagas nas universidades federais? Eu queria que o senhor tratasse de cada um deles.

Professor Paulo Ignácio: Isso tudo é verdade. A universidade tem regras com as quais eu concordo plenamente. Para você se tornar um professor da universidade é extremamente importante que você o seja através do concurso, porque busca a impessoalidade no processo e não tenho dúvida que para as ações essenciais da universidade que diz respeito ao ensino, a pesquisa, a liberdade de pesquisa que você tem que ter na universidade, a busca de excelência, a autonomia de ação, didática e acadêmica, o modelo público é perfeito, nesse sentido, o que o modelo público não permite é o problema de gestão, e aí eu sou radical, me tornei radical nesta questão, o gerenciamento público ele tem amarras na essência da gestão pública.

Se você estudar a gestão pública ela tem que ser orçamentada de um ano para outro, ela tem que ser feita um planejamento que a estrutura não prevê, ela vai criando necessidades que a expansão própria do sistema não permite, ela é difícil de claramente contratar e descontratar, porque o sistema de estabilidade não dá alternativa de gestão, isso provoca uma certa acomodação das pessoas, no sentido do que elas estão fazendo, a motivação tem que ser

sempre extra e aqueles que não se motivam encostam o corpo, você não tem como motivá-los. Então na universidade você tem um corpo de professores muito motivados para a ação, funcionários também, que estão, mas você tem limitação no conjunto, não facilitando a premiação das pessoas que estão motivadas para a produção e para melhoria. Há uma tendência a lentidão.

Quando você fala em inovação e ligação com o mercado você tem mais agilidade e essa agilidade se você tiver interfaces entre o público e o privado, mais privado do que público, você agiliza o processo, você consegue que as iniciativas daquele lado que é ávido por produção consiga se realizar e também você reconhece o mérito de produção daqueles trabalhos de mais longo prazo de formação básica que não tem apoio do mercado.

Porque outra característica nossa é, essa é uma característica particular da nossa extensão, tem uma política que nós chamamos de *Robinudiana*, se o professor está com um projeto em que naquele projeto ele tem muitos interesses pessoais, ele tem uma taxa para vender aquele projeto muito elevada, a taxa de administração do projeto aqui da fundação é 10%, se faz um projeto com muito benefício para ele a taxa vai para 17%, isso gera um recurso que nós chamamos de fundo de equalização que é destinado a execução de projetos não apoiáveis externamente, quando o professor usa recursos nos seus projetos para melhorar o seu laboratório, para incentivar os alunos a pesquisar, a taxa cai para o seu valor mínimo. A taxa é cobrada sobre o valor do projeto, é a taxa cobrada nos projetos. Esses 7% vão para o fundo de equalização, que a própria Pró-Reitoria de extensão estabelece as ações que são executadas.

Alexandre: Hoje em dia qual é a proporção dos recursos de origem privada e de origem pública na fundação?

Professor Paulo Ignácio: Bom, eu não tenho muito esse número, mas eu tenho os que eu gerencio aqui, são cerca de 930 projetos de extensão gerenciados na fundação contra 30 projetos governamentais, que são gerenciados na fundação. Os professores têm também os financiamentos da FAPESP, os financiamentos diretos, estes financiamentos diretos não são gerenciados pela fundação por uma iniciativa da FAPESP.

Alexandre: Mas a fundação pode fazer a prestação de contas para este professor?

Professor Paulo Ignácio: Também nós não trabalhamos. A não ser no programa de apoio, fomento, que nós estamos criando para os INCTs, Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia e para os projetos CNPq, FAPESP não fazemos isso.

Mas o que eu quero dizer. Minas Gerais, a FAPEMIG ela coloca recursos nas fundações de apoio e não diretamente para os pesquisadores, porque a gestão administrativa e gerencial é muito melhor feita por profissionais, que são os profissionais que nós contratamos aqui do que carregar o professor para fazer essas atividades. É uma perda de tempo e uma perda de recursos.

O CNPq chega a colocar recursos para o pesquisador e os recursos são proibidos de render, quer dizer além do professor ter que fazer, o recurso fica preso, sem rendimento na ação, uma ação muito ineficiente, por causa desta legislação ineficiente, e por causa desta forma de não valorizar e não reconhecer o papel que cada instituição pode estar fazendo.

Eu não acho, diferentemente da Fundação de Amparo de Minas Gerais, da FAPEMIG, a FAPESP coloca recurso para o pesquisador, que poderiam estar sendo gerenciados pelas fundações de apoio, com caráter, essa fundação que eu disse que realmente apoia e que a gente deve valorizar pelo credenciamento MEC/MCT, para que se identifique como fundações com essa característica de apoio, promotoras da inovação, promotoras do desenvolvimento do país, nessa parte de incentivos as empresas para promover a inovação.

Alexandre: A minha dúvida nesse aspecto as empresas vem diretamente a fundação? Eu quero um projeto com esses objetivos, com estas características? Como é que isso funciona?

Professor Paulo Ignácio: A intermediação, geralmente, é um professor que faz. Ele é contatado pela empresa para trabalhar um projeto, para trabalhar uma necessidade da empresa, o que ela precisa. Mas atualmente, a agência de inovação faz prospecção de oportunidades, de um a dois anos para cá nós temos uma ação mais forte da agência de inovação que levanta oportunidades para os pesquisadores.

Olha a empresa tal tá necessitando disso, identificamos que você tem essa característica, vamos ver se podemos fazer aqui um projeto, ou uma solicitação de um projeto para uma agência de fomento, ou uma prestação de serviço tecnológico. Nós também entendemos prestação de serviço tecnológico aquilo que é característico da universidade que o mercado não pode dar. Muitas vezes nós temos máquinas, equipamentos de pesquisa aqui que não existe oferta deste produto no mercado, então toda essa oferta de serviço tecnológico é

oferta de serviço de ponta, oferta que o mercado não fornece e quando fornece nós devemos abandonar essa linha de fornecimento.

Nós estamos avançando nisso no país. Veja o SIBRATEC nacional do MCT, foi uma rede de prestação de serviços tecnológicos de alta competência necessária para o apoio as empresas grandes, médias, pequenas empresas, mas que o mercado não fornece. Nós temos aqui o CCDM, o Centro de Caracterização e Desenvolvimento de Materiais, que é um prestador de serviço tecnológico, melhorou toda a parte de cerâmica da região, a cadeia de cerâmica que tem melhorado porque recebe apoio, sapatos, o trabalho e desenvolvimento com couros, porque apoia.

A questão de combustíveis, validação de combustíveis, através da ANP, é feita pelo CCDM, então você vê que tem iniciativas em que você precisa desta competência, fora a questão de desenvolvimento de novos materiais, temos aqui equipamentos caríssimos, então é preciso cooperação para que este serviço seja prestado para a empresa e você pode fazer através da universidade.

Veja só ali, nós organizamos um workshop Natura/UFSCAR, em que você busca facilitar a parceria de uma empresa como a Natura, que é sabidamente uma empresa inovadora, com os pesquisadores da universidade. Então você prospecta quais são as áreas de interesse e coloca junto o pessoal para discutir, trabalhar proposições, propostas. A agência de inovação é quase como uma agência de casamento, porque quem faz inovação são pessoas, né, por isso é preciso colocar as pessoas em contato e esse papel você consegue fazer com estas iniciativas na agência de inovação com o apoio da fundação.

Alexandre: Isso desde o início Professor? Essa forma de apoio?

Professor Paulo Ignácio: Desde o início. A fundação tem 20 anos, ela nasceu em 1992, faz em janeiro de 1992, então estamos no 20º ano agora. Vamos completar 20 anos em janeiro de 2012. Estamos vivendo os vinte anos da fundação.

As iniciativas de inovação surgiram mais ou menos em 2000, final de 2004 veio a lei de inovação. A gente já tinha algumas regulamentações na universidade para propriedade intelectual e se consolidou em 2008 a fundação do NIT da UFSCAR, que é a Agência de Inovação da UFSCAR.

Já gerenciada pela mesma, pela professora Ana Torkomian, que era diretora da fundação, então ela conduziu o processo, quando ela se afastou para ir ao MCT, eu entrei nas duas posições também. Então a gente tem seguido na UFSCAR este procedimento e tem dado

resultados interessantes, por exemplo, nós temos uma relação entre propriedade intelectual licenciada em relação no total de patentes da ordem de 15 a 20%, oscila. Não temos muita proteção, temos cerca de 70 propriedades atualmente protegidas. Mas 15 são licenciadas. Então, por causa dessa interação forte e competência do escritório de patente e transferência a gente consegue gerar um resultado de patente para a universidade.

Esses números superiores a 10% são excelentes a nível mundial, então é um caminho interessante que a gente tem feito.

Alexandre: Ontem eu estava conversando com o professor Targino, e discutimos sobre o fato da Lei de Inovação ter sido uma Lei que não pegou. É uma lei que tem carências, guarda em si problemas. Isso é verdade? Que problemas o senhor apontaria?

Professor Paulo Ignácio: A dificuldade da inovação é uma dificuldade de cultura, a cultura da inovação ela não está incorporada nem na universidade, nem nas empresas, ainda. Inovação é produto e processo no mercado. Então, centro de criação de novas idéias, tecnologia de ponta, a universidade vem fazendo, produzindo a nível mundial, mas para gerar inovação tem todo um processo longo em que você tem que desenvolver capacidade produtiva de transformar aquela invenção em uma inovação.

Alexandre: Qual a principal dificuldade nessa aproximação entre pesquisadores, professores de universidade e os empresários da indústria nacional?

Professor Paulo Ignácio: Bom, há várias dificuldades dos dois lados. O empresariado de uma maneira geral reclama que a universidade não atende as necessidades da empresa, de resposta de curto prazo. Precisa dar um resultado, ele cobra um resultado rápido, uma resposta rápida do pesquisador e o pesquisador da universidade dá as suas aulas, ele está preocupado com a formação, ele envolve seus alunos, ele trabalha em questões, ele publica, portanto ele responde para um nível de exigência da pesquisa internacional, ele trabalha em uma lógica e o empresário trabalha em outra lógica. Esse problema não é só no Brasil, é um problema mundial.

Hoje essa relação e já a muito tempo no Brasil vem tentando uma conversa também vem tentando se estabelecer. Mas o próprio incentivo que foi dado para o desenvolvimento da produção cientifica no campo da academia é voltada para publicação. Para que o Brasil mostrasse capacidade nesta área e o Brasil mostrou, tem mostrado capacidade, o Brasil está

publicando, recursos financeiros para fazer isso está tendo e a resposta dos pesquisadores das universidades tem sido muito boa.

Agora, a capacidade de inovação das empresas ela não se desenvolveu na mesma direção. Porque o incentivo não é para a competição. Se você olha as políticas anteriores, eram políticas de substituição da importação, mercado fechado, ainda hoje a gente vive das commodities, de sua extração e o lado empresarial é pouco inovador. Ele não é competitivo em muitas áreas, não tem nível de competição mundial, porque ele tem um mercado regional, ele trabalha com tecnologias de segunda geração, ele não precisa desenvolver a tecnologia, ele compra uma tecnologia, a história do lado empresarial brasileiro é de comprar a tecnologia, que resolve uma produção de segunda geração, que ainda assim é interessante para mercados restritos.

Mas na medida em que você começa a entrar mundialmente e competir mundialmente, este caminho vai se mostrando insuficiente, mesmo do ponto de vista empresarial, porque inclusive é você tem necessidades, aquela questão do *tablet*, do computador, do PC, do laptop, de repente *tablet*, uma coisa joga fora a outra, não adianta tecnologia de segunda geração, ninguém vai entrar com tecnologia de segunda geração quando a questão já está no *tablet*, com preços mais baratos. Ou você compete na tecnologia de primeira geração ou você não se impõe no mercado. Esta é uma realidade, uma realidade associada a uma mudança de sociedade do conhecimento e valorização do conhecimento.

E você não vê isso rebatido nas empresas. Você não vê pesquisadores com título de mestrado e doutorado valorizados na empresa, a empresa ainda não valoriza suficientemente a inovação, porque a cultura de inovação ainda não está muito implantada. Então essa situação é que dificulta essa relação.

Alexandre: Há professores empreendedores? A Lei de inovação permite com que professores possam abrir suas empresas.

Professor Paulo Ignácio: Então, essa é outra alternativa, que é uma alternativa muito interessante. A do empreendedorismo, que a gente tem que incentivar a iniciativa empreendedora dos alunos, como alternativa para emprego.

Outro defeito nosso, histórico, é da gente sempre buscar um emprego em uma empresa, numa grande empresa. Uma grande empresa é uma meta de consumo, eu quero trabalhar numa Petrobrás, eu quero trabalhar na Vale, na Braskem, mas a iniciativa de abrir o seu negócio ela encontra dificuldades no país.

Nós também estamos iniciando os processos de geração de empreendedorismo e o que eu acho mais interessante seria a gente pensar na liderança empreendedora, a formação para a liderança empreendedora, então, se você tem um processo de capacitação e agregação de pessoas para a produção de algo novo, você tem que ter ambientes adequados para que estes empreendimentos ocorram e se fortaleçam e se estabeleçam no mercado.

Esse processo é um processo doloroso, tem um chamado "vale da morte", tem muitas empresas novas que morrem antes de colocarem seus produtos competitivamente no mercado, né, então é um processo de entendimento, de conhecimento, de desenvolvimento, que os ambientes próximos da universidade que vão possibilitar que isso ocorra.

Nós temos aqui em São Carlos, incubadoras próximas a universidade, parques tecnológicos se desenvolvendo, um parque eco-tecnológico de iniciativa privada, se desenvolvendo, de um grupo da iniciativa privada, para um grupo de empresas privada, para a partir dessa capacidade tecnológica gerada na universidade e temos alguns exemplos de empresas e docentes que estimularam o desenvolvimento de empresas de tecnologia, mas são casos ainda poucos.

Alexandre: O senhor poderia mencionar algum?

Professor Paulo Ignácio: Nós temos uma empresa da área de vidros e cerâmica que criada aqui no laboratório de cerâmica da universidade, temos empresas de nanotecnologia, temos algumas pequenas empresas que ainda estão se formando, se consolidando, por iniciativas incubadas no interior da universidade.

Temos também um exemplo clássico, que não saiu da UFSCAR, que não saiu daqui, mas sim da USP, uma das empresas de inovação radical mais conhecidas do Brasil que é uma empresa de ótica, ótica eletrônica, a opto eletrônica. Ela se consolidou já, é uma empresa bem sucedida que nasceu de um laboratório de física da USP.

Foi incubada no Parquetec e depois se desenvolveu, desenvolveu produtos. **C**omeça como um laboratório de física e depois para tubos de...enfim, agora está me falhando a iniciativa, mas ela é conhecida aqui.

Nós estamos tendo o exemplo aqui próximo da gente, que começam a ter esse tipo de empresa.

Agora eu também queria dizer que a inovação ela não ocorre só nesse ponto, ela também se espalha na inovação social, na inovação na educação, na inovação nos métodos de educação, na inovação na área cultural. Nós temos aqui uma incubadora de cooperativas

populares, que formam cooperativas para reciclagem, criar riqueza e renda a partir da renda da universidade. Incubação destas iniciativas. Economia solidária. Há possibilidades de você fazer transformações dos próprios modos como a gente hoje entende a economia e isso a universidade tem ação, age nessa direção também e a fundação apoia estas iniciativas, apoia a execução destes projetos.

Então, inovação é cultura, por transformar, por colocar resultado novo, por transformar. Sair do comodismo da situação atual e buscar uma alternativa, um processo novo.

Veja a questão dos orgânicos. Hoje existe mercado para a produção orgânica. Hoje países da Europa importam produtos daqui. Quem trabalha com uma produção de maneira diferenciada vai criando um comércio justo, uma nova maneira de relacionamento. Há muitos acontecimentos e nós vamos passar por isso. Nós estamos saindo para uma economia baseada no petróleo e passando para uma economia sustentável, que deve ser sustentável. E o conceito de uma economia sustentável é você ter o lado social atendido, o lado ambiental atendido e o lado econômico atendido, nós estamos no processo de transformação, em nós somos parte e agentes desse processo.

E a inovação vem muito dessa nova perspectiva, de nos levar dessa perspectiva de desenvolvimento atual para esta perspectiva de desenvolvimento sustentável. Esta perspectiva faz parte de nossa trajetória atual.

Alexandre: Os diretores da fundação são remunerados? Tem algum profissionalismo na organização da fundação? Tem um mandato?

Professor Paulo Ignácio: Então, tem que ter profissionalismo para que a fundação funcione. Eu por exemplo sou aposentado, como professor aposentado eu tenho dedicação total a fundação e eu recebo uma CD, um cargo de direção, eu sou assessor do reitor, nesse momento. A nova legislação agora vai permitir que a própria fundação remunere a sua direção, ainda não passou no código civil isso, o código civil das fundações.

Porque além de ser fundação de apoio, ela é uma fundação, então tem que atender a lei das fundações e a Lei das fundações só permitia a remuneração dos diretores de fundações com finalidade assistencialista. Tá mudando, está no senado, projeto que inclui as fundações de apoio credenciadas também como entidades que possam ter seus dirigentes remunerados pela própria fundação.

Então não vejo problema que você trabalhe de um modo ou de outro. O que importa efetivamente é compromisso profissional com a ação. Você a ação organizacional aqui da nossa fundação muito bem estabelecida, foi um trabalho que os diretores anteriores e particularmente a diretora anterior, a Ana Torkomian, que é uma engenheira de produção, refinou toda a parte da produção dos processos e procedimentos da fundação.

Eu tenho trabalhado, eu fui diretor em 2000 e implantei o sistema de gerenciamento automático através do GPF, que é o gerenciador de projetos e finanças da fundação pela internet, e agora nós estamos trabalhando na atualização e superação deste sistema que vai envelhecendo.

Então nós nos preocupamos em ter ferramentas de ação informatizadas e automatizadas para poder aumentar a produtividade do trabalho que está sendo feito aqui. Capacitação na parte gerencial, na parte organizacional e informacional, agente consegue e a gente se empenha em fazer e os nossos resultados tem apontado que temos ido por um bom, temos tido bons resultados.

Alexandre: Olhando para o decreto editado em 2010, o que faltou neste decreto na regulamentação das fundações de apoio com a universidade?

Professor Paulo Ignácio: Em primeiro lugar acho que faltou chamar as fundações para se discutir o decreto.

Alexandre: É mesmo? Porque a Professora Maria Paula, a quem eu entrevistei e fez parte da minha banca de qualificação, ela falou que foi um processo negociado.

Professor Paulo Ignácio: Sim, foi muito negociado com os reitores. Com a Andifes, Associação dos dirigentes de universidades federais, mas uma coisa básica é que o decreto foi feito olhando as fundações como fundações que tinham projetos delas e contratavam recursos da universidade, enquanto o nosso modelo é o modelo de fundações que gerenciam os projetos da universidade e que é hoje a referencia das fundações, não é iniciativa só da fundação de São Carlos, isso já existia com as fundações de Minas Gerais, né, com a COPPETEC do Rio de Janeiro, existe num número significativo das fundações e de certa maneira um dos pontos, para ser correto, teria sido um processo melhor se as fundações tivessem sido chamadas para estar discutindo a regulamentação. Elas não foram.

Com isso, nós temos problemas. Eu sou presidente do Confies, Conselho Nacional das Fundações que apoiam as universidades e centros de pesquisa, nós estamos propondo modificações no decreto. Porque a execução prática do Decreto, devido a algumas falhas na sua elaboração, ao invés de facilitar, complica desnecessariamente a ação da fundação e da universidade, complicam o alinhamento.

Uma das questões é aquela que eu lhe disse, de que o recurso tem que entrar na universidade. O decreto dá margem para esta interpretação e essa interpretação ela inviabiliza o funcionamento, ou causa a situação em que a fundação passa a ser uma instância da universidade com um regime de trabalho diferenciado da universidade o que é ilegal, na situação, o decreto vai ter que esclarecer melhor essa situação e a alternativa que nós estamos propondo é que a gente execute aqui para a universidade.

E que são as iniciativas das boas fundações, como as boas fundações funcionam, então a experiência das boas fundações deveriam ou deve daqui para frente, sobre o que passou são coisas que a historia vai mostrar, a justeza da ação, mas daqui para frente é necessário corrigir os pontos em que o decreto pode inviabilizar a estrutura toda de inovação no país.

As fundações de apoio são parceiras fundamentais para a inovação acontecer no país. O exemplo disso está aqui em São Carlos, tá aqui na UFSCAR, e o exemplo não é só aqui, é em Minas, é na FUNDEP, é na UFMG, é em Viçosa, com a FUNARBE, é no Rio com a COPPE, com a COPPETEC, é na Unicamp com a FUNCAMP, é na USP com a FUSP, tem os modelos para você incentivar, para que esta relação ocorra, o que não pode-se confundir é que a FEA não é uma fundação de apoio, a opção é outra da FEA, a opção da FAI, da FUNDEP, da FUNARBE, da COPPETEC é por fundação de apoio, é apoiar suas fundações e promover o país.

Essas fundações tem que ser ouvidas, para transformar as falhas que o decreto produziu, porque não acompanhou a lógica de funcionamento a partir de quem estava executando, de quem estava fazendo.

Ouvir os questionamentos dos reitores, ouvir os questionamentos foram importantes, eles deram um marco geral importante, mas insuficiente, essa é que é a minha visão a respeito.

Alexandre: E a extensão?

Professor Paulo Ignácio: Bom, funciona assim, cada professor tem um programa de pesquisa dele, nesse programa ele fala qual a sua área de pesquisa, nesse programa ele pode pendurar

os seus projetos, então, se é dentro do programa de pesquisa dele, se a Câmara aprova um projeto pertinente com a sua área de pesquisa, se é aprovado, o projeto é gerenciado aqui pela fundação e tem bolsa para isso, é uma atividade de extensão reconhecida. Senão cai como prestação de serviço, que é fora de bolsa, não tem bolsa. Para ele exercer uma atividade ele tem que ter aprovação e estar consistente com a sua área de pesquisa, um projeto de pesquisa que ele está com o programa de pesquisa, que ele está aprovado no departamento e na Pró-Reitoria de extensão, aí ele pode pegar o projeto, vincula alunos, faz um projeto para uma empresa, dentro da área de pesquisa dele, essa estrutura é a estrutura interessante de participação.

Um caso super interessante seria o grupo da engenharia de produção que faz ergonomia, com o Professor Menegon. Esse, ele atua muito com empresas e utiliza muito, faz inovação, tem patentes, difícil vai ser arranjar hora para fazer, mas ele tem um laboratório grande que ele construiu com o apoio da Petrobrás, da Embraer, atua na Embraer, atua com ergonomia.

APÊNDICE C Entrevista com a Professora Ana Lúcia Vitale Torkomian Ex-Diretora Executiva da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (2000-2008) e atual Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do Ministério de Ciência e Tecnologia

Alexandre: Professora, gostaria que você falasse um pouco sobre a sua formação e áreas de pesquisa e tratasse da formação da FAI, tendo em vista o seu intenso trabalho na construção da fundação? Como ela era quando você assumiu e como ela ficou quando você saiu da direção?

Prof. Ana Lúcia: Eu sou professora aqui na UFSCAR no departamento de engenharia de produção. Na engenharia de produção nós temos uma linha que é a gestão da tecnologia e da inovação e dentro dessa linha, que eu sou professora nesse programa, nessa pós-graduação, a minha área de pesquisa é inovação, propriedade intelectual, relacionamento, cooperação universidade, empresa, governo, a hélice tríplice, empreendedorismo, transferência de tecnologia.

Então a minha formação, eu sou engenheira de produção, depois eu fiz o mestrado e fiz o doutorado em gestão de tecnologia, administração, eu fiz na FEA, da USP, lá em São Paulo, e fiz em gestão de ciência e tecnologia, então transferência de tecnologia foi o foco da minha tese de doutorado, inclusive na minha tese de doutorado eu estudei o caso da UFSCAR, São Carlos, com o caso da geração e transferência de tecnologia, mas lá eu já abordei e não era o foco, mas eu já abordei a questão da fundação de apoio é peça fundamental.

Na minha tese já tem resultados que falam sobre a questão da fundação de apoio, porque ela é amada por outros. De repente você pode a usar esse material, que trata disso, dando um subsídio também para a sua pesquisa.

Vou então falar o antes da FAI e o depois da FAI. Foi por isso que eu assumi naquele momento, antes da FAI, a Coordenação do Núcleo de Extensão UFSCAR-Empresa, que era o órgão da Universidade, o escritório de transferência de tecnologia da universidade, 10 anos atrás. 1998, isso, mais de 10 anos.

Bom, aí assumi isso, já tinha formação acadêmica nessa área, orientava, e assumi a coordenação do núcleo UFSCAR-Empresa. E foi de lá que eu parti do trabalho feito lá que eu fui convidada para assumir a diretoria da FAI e na verdade acumular essas duas atividades, porque realmente um escritório de transferência de tecnologia na universidade, né, e uma

fundação de apoio, se eles não trabalharem de maneira articulada, há uma clara sobreposição de atividades e duplicação de esforços e conflitos. E o nosso modelo foi esse aí. Eu acabei acumulando as duas funções. E aqui na FAI, na época em que eu assumi, você teve acesso aos relatórios da FAI?

Alexandre: Tive acesso ao relatório de 2010.

Prof. Ana Lúcia: Só. Então vai buscar os outros. A história da FAI vem de muito antes, foi aí que eu fiquei esses oito anos na diretoria da FAI. A curva dela de resultados foi assim uma exponencial. A gente fez um trabalho importante em um momento em que, e essa curva não é só pelo trabalho que nós fizemos, eu e a equipe que eu montei aqui, mas também é pelo momento da universidade, de estar interagindo, pelas oportunidades que foram propiciadas por programas do governo.

Pela gestão que a gente teve na reitoria. Então uma série de fatores que a gente tem aí. Acompanhar essa trajetória dá para ver bem o que, se ainda permanece esses relatórios estão disponíveis em pdf na página da FAI, mas eu não sei se tem o primeiro relatório que eu fiz, da comemoração de 10 anos da FAI, não sei se tem esses porque esses são mais antigos, então, iai foi isso.

Da mesma maneira que aqui na FAI houve uma sobreposição, aí depois eu deixei o núcleo UFSCAR-Empresa porque a gente acabou meio que dividindo as tarefas, aí o núcleo UFSCAR-Empresas ele restringiu suas atividades a gestão de uma incubadora de empresas júnior, na verdade, de um condomínio de empresas júnior aqui dentro da universidade, aí ficou uma coisa da Pró-Reitoria de extensão mesmo.

Ai eu senti falta na fundação de algumas coisas importantes que, teoricamente deveriam ser feitas pela universidade, e até eu fazia nesse núcleo de extensão, mas com essa nova redefinição dos papeis, eu criei um escritório na FAI, que depois se tornou o escritório de propriedade intelectual, e que hoje se transformou na agência de inovação, criada de acordo com as regras da Lei de Inovação, aí eu acumulei os cargos de direção da FAI e da Agência de Inovação, até que há dois anos eu recebi um convite e fui para Brasília. Ai eu fui, assumi a Secretaria Adjunta de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do Ministério de Ciência e de Tecnologia, então você vê que está tudo ligado com isso, minha carreira toda, por isso é difícil focar aqui, tanta coisa, né.

Aqui como diretora tem a experiência, como pesquisadora tem as orientações na área, de mestrado e doutorado, tem a experiência no governo, no ministério de ciência e tecnologia

que o ano passado lutou bastante para que as fundações de apoio pudessem sair das amarras das quais elas se envolveram. Você sabe que quando você falou da Maria Paula, ela sabe que aqui é um caso, a gente sabe que ele não retrata a realidade das outras fundações no Brasil, mas ele é visto como um modelo sim porque funciona direitinho e é um modelo bem sucedido, aqui é tudo certinho. Então é isso.

Alexandre: Você mencionou que quando você entrou ainda não existia um escritório de transferência de tecnologia na fundação. Do que a fundação no inicio se ocupava? Ela fazia a gestão administrativa e financeira de projetos de pesquisa da universidade? Quando você assumiu qual era o quadro da fundação?

Prof. Ana Lúcia: Quando eu entrei a fundação não tinha 20 funcionários. Ela era estruturada, tinha diretoria, o setor financeiro, o setor de compras, puxa vida você vai me fazer puxar pela memória, puxa vida, vamos ver se a gente arranja um relatório daquele festivo.

Tinha três setores principais, eu acho, que era o setor de compras, o financeiro e acho que era projetos, e prestação de contas estava vinculado ao financeiro. O que que ela fazia, ela fazia gestão de projetos, no seguinte sentido, os projetos aprovados pela universidade, porque aqui sempre foi assim, a lógica da criação da fundação respeitou sempre a soberania da universidade na definição das políticas para os seus pesquisadores**,** então há um projeto de extensão a ser realizado, que aprova esse projeto de extensão e diz se ele pode ou não ser executado é primeiro o departamento ao qual o docente pertence, aí o centro, a universidade está dividida em alguns centros, e aí a Câmara de Extensão, e a partir daí ele vem para a fundação de apoio, né, como um projeto aprovado, quem faz o contrato e assina o contrato é a fundação, a partir daí a fundação recebe o recurso, emite a nota, né recebe o dinheiro, aí executa os pagamentos que tem que ser pagos.

Se esse projeto a origem do recurso é privado, quem faz o gasto é o pesquisador e a fundação paga, se é um recurso público ele é efetuado, a gestão é feita de acordo com a Lei 8.666, e a execução é feita pelo setor de compras e tem a prestação de serviço que quem faz, a prestação de contas do uso desses recursos. Que é o escopo central dessa atuação da fundação. Esse setor veio a se tornar a divisão de propriedade intelectual e agora agência de inovação, que não é mais um setor da FAI, é um órgão da estrutura da universidade (mostrando no relatório de atividades de 10 anos de fundação).

Alexandre: Mas que atua conjuntamente com os funcionários da FAI, não?

Prof. Ana Lúcia: Atua conjuntamente. E aí a estrutura era essa, isso até foi uma dissertação de mestrado de um orientando meu, é uma outra sugestão para você, a cooperação da universidade federal de São Carlos com a sociedade, de um orientando, Rodrigo Maia de Oliveira, que estudou exatamente a UFSCAR e a cooperação, exatamente os projetos da FAI. Então, você vê que nesse período em que a gente assumiu a direção da FAI, os recursos gerenciados em 2002 eram de 22 milhões, quando eu sai eram 180 milhões, então foi uma coisa assim né. O último relatório que eu fiz foi de dois anos atrás.

Nesse tempo a fundação cresceu muito e a fundação teve um papel importante para gerenciar esses recursos, cresceram os recursos governamentais, captados através de projetos de extensão, com parceiros privados, né, cresceu a expectativa das empresas de contarem com a universidade como uma fonte de conhecimento, cresceu essa demanda.

Acho que também a universidade sofre um amadurecimento, isso não é só a UFSCAR, é de uma maneira geral, com toda essa necessidade de inovação nas empresas, das empresas serem competitivas no mercado global, esse quadro de empresas não investirem em P&D, quem tem P&D é a universidade, então o caminho mais curto para a modernização de seu parque industrial, do parque industrial nacional é a cooperação, e também o amadurecimento também porque quando tudo isso começou as pessoas falavam assim mas como que vai?

Não vai dar certo nunca essa relação, porque universidade tem o objetivos distintos da empresa, a empresa tem o foco no curto prazo, a universidade no longo prazo e aí existia uma expectativa de que um dos parceiros mudasse e passasse a operar na lógica do outro. Mas isso não ocorreu, isso não vai ocorrer nunca, o que ocorreu foi um amadurecimento e uma compreensão dessas diferenças e a partir daí passar a trabalhar juntos entendendo essa diferença e respeitando essa diferença, e a partir daí fica tudo diferente.

Ainda há dificuldades nesse relacionamento? Claro! Porque os objetivos são distintos, as culturas são diferentes, e a fundação faz um papel absolutamente relevante nesse meio de campo. Não só viabilizando a entrada de recursos, como também tendo um papel pró-ativo.

Alexandre: Pelo que eu tenho observado, de um lado as fundações atuam de forma complementar as universidades, atuando na correção e auxílio a seus problemas, como o problema de escassez e reposição de recursos humanos, de gestão de recursos pelo repasse tardio, questões envolvendo licitação pública, importação de Insumos. Do outro lado, ela servindo como elo de atração de empresas, facilitando a aproximação entre a instância

universitária e a empresarial. A fundação como uma organização de intermediação, qual é realmente a função dela?

Prof. Ana Lúcia: Tudo tem um processo de amadurecimento, né? O que ela é hoje é resultado de uma construção que foi realizada ao longo dos anos, não só por mim, mas pelos diretores que passaram por aqui também e pelo conselho da própria fundação que são membros da própria universidade. Então quando eu entrei ela era uma fundação pequena e foi crescendo. Mas a lógica de funcionamento não mudou, ela sempre respeitou as regras definidas pela universidade e a da política acadêmica e de extensão, né?

Acho que o papel da fundação sempre foi importante e não é só porque a empresa consegue reconhece-la como uma entidade privada, ela é de fato uma entidade privada, sem fins lucrativos, mas é um entidade privada. E aí é claro que depende muito, como toda empresa, depende muito do perfil de quem está na direção, não é só cachorro que é a cara do dono, não é? Depende do perfil ou do grupo de pessoas que está na direção que vai mostrar como é que aquilo vai funcionar e aí, assim, eu me entreguei aqui na fundação, tanto é que para ficar aqui 8 anos, eu entrei fundo aqui.

Não sei se fui eu quem ficou mais tempo aqui na diretoria, mas eu entrei mesmo aqui, eu ficava aqui, acho que eu fui a pessoa que ficou mais tempo aqui. Então a gente construiu aqui. Passar de 20 para 50 funcionários, você vai contratando e mostrando como é a regra do jogo e eu sempre zelei por funcionar direito, essa coisa assim de que era a cara de pessoas que acham que órgãos governamentais não funcionam, né?

Ou que serviço público e os funcionários, que não sei o que, não estou julgando se daqui para fora funciona ou não, mas aqui dentro sempre teve que funcionar. Então funcionava e eu ficava de perto funcionando, fazia parte da regra do jogo que aqui é para atender os pesquisadores, eles são os nossos clientes, vocês têm que agir de forma profissional, e os elogios que eu recebo aqui fora é que eu profissionalizei a fundação, e eu acho que eu peguei o momento que eu tinha, que era, ou profissionaliza e ela vai crescendo.

E sempre tomei muito cuidado com as pessoas que eu estava escolhendo. Eu tinha muito receio, eu sou professora também, tudo bem eu fiz engenharia de produção, então a coisa da gestão, era uma coisa que eu tinha facilidade, mas eu nunca tinha gerenciado, e eu estava gerenciando aqui uma empresa de 50 funcionários, então eu tinha que acompanhar muito de perto, porque a gente via acontecendo problemas em outras fundações Brasil a fora, né?

E a gente não consegue acompanhar tudo, você não está presente em todas as licitações, então eu tinha o cuidado muito grande na seleção das pessoas. No começo eu entrevistava até *boy*, depois a gente vai colocando pessoas, vai tendo uma outra estrutura. Quando eu saí daqui já tínhamos uma estrutura matricial, que não está nesse. Então passamos matricial, com setores como o financeiro, recursos humanos, patrimônio, prestações de contas, informático, jurídico, projetos, divisão de concursos. Como você vê é uma estrutura bem mais complexa.

Eu fazia questão, porque a gente sabia que dá margem para muitos problemas, então eu acompanhei e a gente conseguiu criar um time bom. Não é todo mundo que está aqui. Tem várias pessoas que permanecem aqui que são heranças e eu não coloquei todo mundo, você vê que muita gente saiu.

Alexandre: Na sua opinião, na organização da FAI, as regras da universidade tiveram um peso maior do que a legislação das fundações de apoio?

Prof. Ana Lúcia: Na verdade, não tinha uma regulamentação, a Lei 8.958 ela não foi regulamentada, ela levou dez anos para ser regulamentada, nesse interim o que a gente tinha lá era um parágrafo lá, não pode funcionário da fundação desempenhar atividade, por exemplo não podia contratar pessoas, ah, tem que seguir a Lei 8.666, então eram coisas assim.

Eu acho que foi muito importante para a história da fundação ela ter sido criada dentro de um conceito de trabalhar em conjunto, o que eu acho muito importante. Aqui na universidade só existe essa fundação e por outro lado essa fundação só atende a esta universidade. Então primeiro não vira uma coisa que eu via com outros colegas, que era meio que uma concorrência dentro do campus para quem consegue angariar mais projetos em detrimento até da lógica de que projetos são esses, como se ela tivesse um caminho paralelo, como se ela corresse numa raia própria, né? E essa definição dela servir a universidade e da universidade respeitá-la eu acho que isso foi fundamental.

É claro que depende muito sempre das pessoas que estão, porque se tiver alguém que quer fazer diferente só a regra não adianta, eu acho, porque as pessoas interpretam as regras de diferentes maneiras, mas o reitor quando eu era diretora aqui, o Barba, que hoje é prefeito da cidade ele sempre me tratou como parte da equipe da alta administração da universidade, então eu sempre participei das reuniões de pró-reitores, das pessoas que tinham cargos chaves na universidade, reitor, vice reitor, os pró-reitores, alguns diretores e eu sempre participei, tá envolvida, parte da equipe da universidade, acho que sempre foi algo super importante.

Embora, enquanto um ente jurídico que ela é, desvinculado, mas sabendo que assim olha eu não estou aqui para fazer nenhuma *maracutaia*, para dar um nó em nada, vamos fazer direito a coisa. É para todo mundo sair contente? É. Mas com a prestação de um serviço adequado, bom e eficiente. É para a Administração sair contente? É também. Mas através da FAI gerar os resultados importantes e ajudar a universidade a cumprir sua missões, que ela não consegue cumprir sozinha. Foi nisso que foi baseado.

Alexandre: Professora, qual a sua opinião sobre a Lei de Inovação como tentativa de aproximação do centro produtor de pesquisa no país com setor produtivo? Alguns autores apontam que a Lei não conseguiu os resultados almejados, que ela não articulou o melhor modelo de aproximação entre estas duas instâncias, pouco até dizendo que foi uma Lei que "não pegou". Você concorda com essa assertiva? E se você pudesse mencionar algum gargalo, nó, presente na Lei que dificulta a operacionalização da Lei, de modo a aprimorar o modelo presente na Lei.

Professora: Primeiro, eu discordo completamente dessa afirmação, de que não pegou. A Lei de Inovação é claro que não é panaceia para resolver todos os problemas que sempre tem uma expectativa, não é, não é assim. Eu acho que a Lei de Inovação foi muito importante. Hoje no país a gente tem mais de 180 núcleos de inovação tecnológica e olha que eram só obrigadas as instituições públicas federais. Hoje, vinculadas ao FORTEC, que é o Fórum dos gestores de inovação e de transferência de tecnologia nas universidades, ou seja, dos NITs, ou de agências de inovação, ou de escritórios, NIT é o nome que foi dado pela Lei de Inovação, mas já existiam em outras universidades com outros nomes e tal e aqui a gente chama de agência, tem mais de 180.

Esses núcleos de inovação, é claro que eles têm diferentes graus de maturidade, tem núcleo muito incipiente ainda, mas tem núcleo que já gera resultados importantes, como o nosso aqui da UFSCAR, como o da USP, como o da UNICAMP, como o da UFMG, são núcleos que geram resultados importantes. Que resultados são esses? São a gestão da propriedade intelectual e a transferência dessa tecnologia para empresas, então é de uma hora para outra? Claro que não. Não vai ser de uma hora para outra.

Aqui, hoje isso que é a agência ela começou as suas atividades aqui já, então é tempo para caramba, que é preciso para desenvolver e sensibilizar a comunidade acadêmica, né, para ter pessoas, para eu conseguir sentar na mesa com um empresário para negociar.

A primeira negociação que eu fiz de licenciamento, nossa, eu me lembro, eu levei meu advogado, vamos lá para São Paulo na empresa, e sem histórico nenhum que me desse segurança. Então, isso leva tempo para montarmos uma equipe e tem problema.

Você me pediu um "calcanhar de aquiles" nessa história, é que os NITs foram criados pela Lei de Inovação, né, mas por outro lado as universidades não receberam recursos humanos para isso, então os NITs tem funcionado com bolsistas, né, e com pessoas da própria academia, cada um se vira como pode, com professores.

Alexandre: Aqui com o pessoal da Fundação, não?

Prof. Ana Lúcia: Aqui tem o setor da Fundação e a Diretoria da universidade, né, então é uma sobreposição, a Fundação não pode contratar pessoas e botar na Agência e Inovação, então ela mantém a sua divisão de propriedade intelectual e conta com isso. A parte da estrutura da universidade, que é a estrutura da Agência, que tem pessoas da universidade, são professores, a Agência não tem funcionário.

Alexandre: São os professores que fazem a prospecção de oportunidades?

Prof. Ana Lúcia: A Agência tem uma diretoria, tem vários conselhos, tem o conselho de inovação que dá as diretrizes e as políticas, e tem o conselho técnico que avalia, tem professor sim. Avalia aquela tecnologia do ponto de vista técnico e comercial e aí nesse caso aqui temos a parceria com a fundação, que nesse caso tem atividades que são executadas pela divisão de patentes, como a parte do depósito, a parte operacional, né, de depositar a patente.

Voltando ao que eu estava dizendo, não tinha pessoas, não tem pessoas. Isso é complicado, porque lidar com bolsista, acaba a bolsa ele vai embora. Então tem que treinar, é um caminho difícil e nem todas as universidades tem essa possibilidade como nós temos.

Aqui é um privilégio podermos fazer isso tranquilamente com a fundação. Nem todas as universidades tem essa forma de atuar. Tem universidades que tem várias fundações, tem universidade que a fundação funciona a revelia do que a universidade está querendo, então, as vezes atendendo um professor, as vezes atendendo gente de fora! Que é uma distorção, no meu entendimento da coisa.

Alexandre: No início existiu alguma resistência ao modelo criado para a FAI? Algum professor reivindicou a possibilidade de prestação de serviços de consultoria?

Prof. Ana Lúcia: Aqui a gente trabalha com programas, acho que devem ter falado para você destes programas. Porque assim, programa é a coisa maior da atividade daquele professor. Eu posso dar uma consultoria, se ela estiver dentro do meu programa e não for uma coisa isolada, a universidade não considera isso um problema, se o docente submete a PROEX uma consultoria para uma empresa, o cara é um especialista em solda, o que é o programa dele, as atividades de pesquisa dele e de ensino, elas são em solda, ele tem projetos nisso, não é um problema. Ele aprova, ele pode fazer se quiser, aí ele pode fazer aqui por meio da fundação e vai pagar as taxas devidas. Isso não é um problema.

Mas assim, as vezes tem uma pressão dos pesquisadores sim para que a gente na fundação aceite projeto que não tramitou, porque sempre tem a dificuldade, ah, vai tramitar vai levar meses...eu preciso disso agora, ou uma pressão porque precisa receber um recurso, preciso da nota, você não emite uma nota, depois o projeto.

Tem essa pressão, é mais pressão para passar por cima de algumas coisas do que uma resistência. Tem essa pressão, por isso que a gente precisa de uma equipe organizada, bem treinada e precisa ter jogo de cintura para poder falar não com delicadeza. Foi isso que a gente fez ao longo do tempo. Apesar de que a gente ganha alguns inimigos por causa disso, não digo inimigos, ganha uns desafetos, né. Porque, ah, essa mulher não deixa nada.

Alexandre: No aspecto cultural, qual a maior dificuldade em aproximar a iniciativa privada com o pesquisador público? Afinar este contato não é muito difícil, a começar pela mentalidade? Você vislumbraria que caminhamos para que empresas no futuro invistam em pesquisa básica?

Prof. Ana Lúcia: O meu querido, se as empresas investirem em pesquisa já está bom! Não precisa nem ser básica. Você veja a distorção que ocorre em nosso país que nem em pesquisa elas não investem. O nosso gráfico é invertido com relação ao que acontece no resto do mundo onde as empresas investem em P&D, né. Aqui quem investe em P&D é preponderantemente o governo, então se já investir já tá bom não precisa nem ser na básica, então.

A relação tem que ser construída e confiança é o que importa. O papel destes órgãos que estão no meio a fundação de apoio e os núcleos de inovação tecnológica eles tem que construir essa ponte, é isso mesmo, o pesquisador está lá pesquisando, ele não tem que, ele tem que ir lá fazer a pesquisa dele e a empresa está lá vendo as dificuldades dela.

Por isso a gente precisa destes órgãos nas universidades e tem a contrapartida deles na empresa também, que façam com que eles consigam transitar entre esses espaços, para os dois lados, que consigam conversar com um empresário sem achar que está falando com um ser de outro mundo, né. E consiga estabelecer comunicação e depois coloca o professor junto.

É fazer uma ponte mesmo. Esses órgãos, os núcleos, as agências, as fundações, é para isso mesmo, eles fazem esse papel.

Alexandre: A universidade conseguiria por si só desempenhar todas essas funções que a fundação desempenha hoje por si só?

Prof. Ana Lúcia: Hoje eu acredito que não. Acho que a fundação tem um papel fundamental.

Alexandre: Qual a sua opinião sobre a forma como o Tribunal de Contas da União interveio em 2008? Você enxerga que o Tribunal ao mesmo tempo que apontou para irregularidades, captou a função e a importância das fundações?

Prof. Ana Lúcia: Acho que a questão com o TCU e todas as discussões depois é uma questão de você conhecer os dois lados. Maus exemplos a gente tem em todos os lugares de tudo, não é só de fundação, a gente tem mal exemplo de professor, de pesquisador, de médico, de qualquer coisa, então, pegar os maus exemplos e generalizar e tratar todo mundo como se todo mundo agisse daquela maneira é prejudicial para as universidades e é prejudicial para o país. Por outro lado, não é possível que se proliferem maus exemplos por isso tem que minimamente as regras precisam estar bem estabelecidas para comportamentos inadequados. Acho possível sim a gente ter um modelo, de funcionamento harmônico e adequado, tanto é possível que a gente está aqui.

APÊNDICE D – Entrevista com o Professor Francelino Lamy de Miranda Grando - Ex-Procurador-Chefe da Universidade Federal de São Carlos e atual Secretário de Inovação do Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio

Alexandre: Professor, minha primeira experiência com o tema fundações de apoio se deu na leitura de textos de direito administrativo que tratam do tema. Um dele é o da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em que esta considera o fenômeno fundações de apoio como uma espécie de "administração paralela", conceito do jurista argentino Augustin Gordillo, em que ao lado da estrutura oficial, formam, se posicionam estruturas concorrentes, informais, que operam no limiar da legalidade, na zona cinza de interpretação da norma jurídica, que carrega em si um forte peso de comportamento ilegal. Como você professor avalia isso? É uma leitura condizente com a realidade das fundações?

Professor Francelino Grando: Administração Paralela é uma tradução, não?

Alexandre: Sim.

Professor Francelino Grando: Porque Administração Paralela em brasileiro, e insisto em brasileiro, ela a princípio me causou espécie, para dizer bem em português.

Alexandre: Meu segundo contato com o tema se deu na perspectiva dos pesquisadores de universidades federais, em particular por suas manifestações feitas em diversos meios de comunicação. Todas elas no intuito de expor a irracionalidade do Acórdão do TCU de 2008, o qual, segundo os pesquisadores teria "parado com a pesquisa no país". Dessa forma, meu trabalho começou em meio a essa tensão entre a fundação como um arranjo jurídico controverso e ao mesmo tempo pragmaticamente indispensável pela a gestão de projetos de pesquisa no âmbito das universidades federais.

Professor Francelino Grando: O que você mencionou a pouco é o dia de uma bomba. Isso você deve se referir como: "O massacre de..." *The Black day*...e realmente parou a pesquisa no país. Como ela já passou, mas realmente parou, tanto que teve de botar a solução de alguma outra maneira, porque as reservas estratégicas, o 2 de agosto em muitos casos chegou, na enorme maioria não chegou, resolveu-se no 30 de julho.

Mas sim, não há nenhum exagero, não há nenhuma inverdade, nem nenhuma utilização da verdade, como argumento, eu diria que o dramatismo real não foi efetivamente tratado pela maioria dos pesquisadores por causa da resiliência que a sociedade, mais visualmente, comunidade científico-acadêmico, resiliência que ela tem, o costume que ela tem de viver de maneira muito perigosa, por muito tempo.

Então o hiato de tranquilidade que houve por muito tempo desde o começo do governo Lula, quando os orçamentos começaram a ter a vocação de crescer e crescem e crescem muito, e crescem com essa lógica que eu sempre me refiro da perenidade, da construção de um sistema, esse período, até cair a bomba do Tribunal de Contas, esse período aumentou a resiliência de quem tinha sofrido muito na vida, até muito recentemente, por isso então os vários tantos meses eles foram possíveis até uma solução. Todo mundo pensando muito mais em operar do que em chorar lágrimas. Por isso talvez a verdadeira dramaticidade daquela ruptura não tenha aparecido, pela resiliência e pelo relativo acúmulo que tinha acontecido nesse hiato de construção para frente.

Alexandre: No final das contas, qual a vocação das fundações de apoio? É possível que a universidade avoque todas as atividades da fundação de apoio e desempenhe essas atividades com qualidade e em tempo hábil? É possível manter a mesma base de resultados positivos das fundações numa gestão feita pela universidade? Isso porque hoje nos país nós estamos diante de um hiato entre um nível adequado de pesquisa, medido por publicações e pós-graduações no exterior, e um baixo número de patentes registradas, isto é um baixo nível de resultados no aspecto da inovação.

Professor Francelino Grando: Perfeito. Você está usando os padrões de avaliação internacional, que diga-se aqui eu os coloco entre colchetes.

Alexandre: Você tem toda a razão de colocá-los entre colchetes, mas como hoje em dia ela tem muitos adeptos, eu acredito que estes parâmetros de avalição podem, no mínimo servir para criar um canal de comunicação para o avanço do debate, isto é, temos pelo menos pontos de partida e resultados que almejamos.

Professor Francelino Grando: Bravo. Eu estou perfeitamente de acordo com você. Veja o seguinte, eu leio o dicionário tucanês do Macaco Simão todos os dias eu leio, as vezes é a

única coisa que eu leio na Folha, mas é sempre é primeira, é tão importante quanto o Lulês era engraçado.

Alexandre: Inclusive, por sugestão da Professora Maria Paula, a fundação a qual eu tenho estudado mais de perto é a FAI, ligada a Universidade Federal de São Carlos. Também não quiser entrar na questão da atuação das fundações de apoio nos hospitais universitários, me concentrando na gestão da pesquisa.

Professor Francelino Grando: Bravo. Bravíssimo. Até mesmo porque uma coisa não tem nada a ver com a outra. Mas, deixe eu te perguntar você sabia de alguma ligação minha com a FAI?

Alexandre: Para minha grata surpresa nas minhas conversas com o Prof. Targino, com o Prof. Paulo Ignácio e com a Professora Ana Lúcia Torkomian, seu nome surgiu naturalmente, seja porque eu tenha mencionado como uma das entrevistas que ainda iria realizar, seja pela recordação de algum episódio da formação da FAI e seu desenvolvimento. E todos fizeram menção a sua importância nesta construção. Foi uma grata coincidência.

Professor Francelino Grando: Imagino até para mim. Também que nem a cachorra daquele Ministro Magdo, eu também sou humano, fico satisfeito de estar no circulo desta maneira e a nossa FAI. Porque a FAI é uma invenção mesmo. Ela é uma invenção e uma tradução em redação formal jurídica de um conceito. Garanto a você realmente o quanto foi inovador em sua formalização.

Há muitas, felizmente, há muitas fundações de apoio geradas a partir da FAI, várias, diria não são tantas, mas pelo menos cinco, foram escritas no Hotel das Américas, no restaurante do Hotel das Américas, mais umas duas em botequim, um exemplo, a fundação da Universidade Federal de Juiz de Fora e a Fundação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, enorme, não é.

Alexandre: Talvez ela não seja maior do que a de Minas Gerais, não? A Fundep é algo impressionante não?

Professor Francelino Grando: Aí é outra história. Aí a pessoa é a Conceição. Esse nome você vai ouvir. Um *Google hit,* é uma linda figura, como ela viveu em décadas anteriores

desse período de 90, na peculiaridade da Universidade Federal de Minas Gerais. A Fundep foi criada em função do projeto imobiliário da construção da cidade universitária da Pampulha, então é uma realidade histórica muito singular que a faz muito precoce. É por isso que a Conceição, ela tem uma vivência de anos anteriores desse processo.

Alexandre: Mas qual é o conceito que está por trás da Fundep?

Professor Francelino Grando: Ela é diferente porque ela nasceu como uma verdadeira fundação. Ela nasceu com um enorme patrimônio imobiliário. Destinada a uma finalidade. Como uma fundação romana.

Alexandre: A maior parte das fundações de apoio no âmbito federal nasceram sem patrimônio, não?

Professor Francelino Grando: Elas sem patrimônio, elas nascem por conceito e não por patrimônio, por isso essa diferença dessa, como com a José Bonifácio, a José Bonifácio é uma Lei de 1960, no âmbito da universidade nacional, então ela tem um fundamento histórico, ela nasce em décadas diferentes, não se confundem.

O que é interessante é como elas são carreadas para integrar o sistema. Então a tomada da fundação José Bonifácio pela gestão democrática, pelo reitor Maculan. Eleito democraticamente reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, uma das suas preocupações era de retomar o controle da Fundação José Bonifácio. Como nós estamos tratando aqui de uma discussão série e acadêmica, esses detalhes que eu teria aqui ficariam para outro tipo de livro. Que talvez vendesse mais.

É importante realçar então a distância entre o conceito, que quando surge a discussão de inovação da atividade, do adensamento da atividade de extensão, consignado no art. 207, como uma das indesignáveis funções sociais da universidade, a percepção da necessidade de contribuir para a evolução das empresas geradoras de emprego, tributos e riquezas, isso é uma novidade e aí é que vão surgir essas fundações. Isso culmina com a Lei de 94.

Alexandre: A Lei de 1994 me chamou muita atenção. Desculpe-me se meu comentário for precipitado, mas na minha leitura é uma lei curta e tímida em relação ao temas que ela deveria tratar.

Professor Francelino Grando: Claro. Mais imagine que ela estava num governo curto, tímido e que conseguiu ainda tratar desse jeito. Foi o hiato maravilhoso, eu chamo esse de o suspiro, de respirar, foi o respiro dos dois anos do governo Itamar Franco. Até um dia desse só eu falava isso. Agora tem um monte de gente falando, na moda falar bem do Itamar.

O Ministro Murilo Ringer, foi Ministro da Educação dois anos isso foi entre...a nova república não teve nenhum bom ministro da educação...é o mesmo bolo no fim das contas. E vem aí o que eu chamo de a longa guerra do reinado. Os oito anos do Ministro Paulo Renato, que, curiosidade, né, eu novamente pude ouvir pessoas dizendo, pois é né professor, pois você era o cara que sempre ao final elogiava o Paulo Renato. Sempre, eu sempre elogiei como competente, sério, dedicado, general de campo das forças inimigas.

Sempre esteve a frente. Sempre expos claramente qual era o projeto. Eu sempre me coloquei radicalmente contra o projeto dele, lutei, aí isso me lembra o porque te contar isso, lutei sempre seguro de que perderia a batalha. E que morreria lutando. Até que ganhamos a guerra.

Então este é um componente muito importante da trajetória da construção das fundações de apoio, que é aquele de ser um mero instrumental a ser utilizado como defesa extrema da melhor utilização dos recursos orçamentários para as atividades finalísticas da universidade pública federal. Nessa tarefa, as fundações de apoio a hospitais universitários tornam-se hegemônicas, esse é o caso delas. Todo mundo faz isso, mas aí onde são elas.

Alexandre: Professor, nos depoimentos que recolhi de notícias da época do Acórdão, uma das razões para a existência das fundações era a existência do que chamavam, talvez não de forma própria, de contingenciamento orçamentário, que consiste na prática de repasse tardio de recursos, a dizer em alguns casos nos últimos meses, quando não nos últimos dias do ano.

Professor Francelino Grando: É dramático!

Alexandre: Aqui abro um pequeno parênteses, para compartilhar de uma frase que me marcou muito nesse tema, que foi dita pelo meu Professor de Direito Administrativo quando discutíamos o tema fundações de apoio. Segundo ele, as fundações de apoio são uma espécie de amante, em que o marido é a universidade e a esposa é o Ministério da Educação, você faz com ela o que você não pode fazer estando casado, ou seja relacionar-se com outras mulheres, e esconde.

Professor Francelino Grando: Aí você me traz então a inovação FAI, essa imagem permite perfeitamente. Seguindo na metáfora do matrimonio, nós geramos um modelo islâmico, você pode ter algumas poucas e essa é a diferença com a USP.

Alexandre: A USP tem muitas, acho que 30.

Professor Francelino Grando: Algumas, poucas! Preferencialmente uma só. A FAI nasceu para ser única. Não tem jeito de ter outra. Sem infringir qualquer direito ou qualquer pressuposto constitucional de impessoalidade, é a engenharia jurídica de atos, de sucessão de atos, que lhe permitem a segurança de que a FAI será sempre única. A engrenagem não gira outra vez.

Alexandre: A tomada de decisão é muito coordenada entre as instâncias na universidade.

Professor Francelino Grando: Então, qual é o meu bordão da concepção, é preciso que o conjunto de pessoas, nos sentamos em torno da mesa da reitoria, no gabinete do reitor e isso acabou sendo praticado, não formalmente, mas acabou sendo praticado mesmo assim, as pessoas que nos sentamos nessa mesa, nós administramos duas planilhas, **as duas esposas**, nós sabemos os recursos que estão aqui e qual rubrica, nós sabemos os recursos que estão aqui sob quais rubricas. Então nós gerenciamos essa quantidade de recursos com determinada finalidade. Na prática nós tomávamos as decisões e assinávamos, tiravam-se os papeis, traziam outros papeis e as pessoas não mudavam das cadeiras e assinavam os outros papeis.

Por isso a minha reticencia a administração paralela, porque paralelas são retas que nunca se encontram, só no infinito. Quando você disse ao lado já me satisfaz mais, porque, porque ao lado contempla o complementar, são administrações complementares, são dinâmicas complementares. Como passar uma embreagem de uma marcha para outra marcha, de um terreno para outro terreno, de um tempo para outro tempo. Era a concepção então de que o tempo da universidade não dialoga com o tempo da empresa, ou da vida real, da vida que demanda, da empresa eu falei mais porque estamos aqui nesta inovação tecnológica. Até mesmo porque a vocação da nossa universidade é enorme na prestação de contribuição social.

Retiro até e digo que o tempo da realidade é um, o tempo da universidade é outro, e nenhum deles deve ser jamais alterado. Pelo menos não é o que eu vislumbro como problema. Não é alteração do tempo de ninguém. Acho que o que nós precisamos é da embreagem dos tempos, como se diz na roça é *debrear*, que é de passar de uma marcha para outra.

A geração da FAI foi exatamente isso, uma engrenagem acoplada a outra engrenagem. Que era a imagem que eu usava antes, mas que essa nova imagem me agradou muito agora, a partir da metáfora do casamento, que é a do casamento islâmico ou judeu.

Alexandre: Eu digo isso porque em conversas com colegas de profissão, colegas de mestrado, e outros juristas conhecidos, há um incomodo muito grande que beira a condenação da prática ou a acusações de desvio, quando apresentamos uma estrutura privada dentro de uma estrutura pública. Ouvi em muitos casos que era uma forma de privatização ou uma forma de desvio de recursos.

Prof. Grando: De um lado do espectro ideológico ao outro lado do espectro ideológico, são estas fundamentalmente.

Alexandre: Mas o modelo da FAI não atende nenhuma destas descrições, ou leituras se assim for mais adequado? Desde o início ela veio suprir alguns problemas da universidade, como o problema de recursos humanos, a ausência de abertura de concursos para setores da administração da universidade.

Prof. Grando: Claro! Mas não só hein. Isso é a longa guerra do reinado. Tinha que contratar professores. Concordamos que é preciso primeiro, quando você tem 8 mil professores substitutos, 8 mil, hein! Porque não se abre concurso para a contratação de professores, você contrata primeiro professores, por mais que seja carente as vagas de técnico-administrativo.

Alexandre: Claro.

Prof. Grando: Agora você concorda comigo que não é possível que uma determinada pesquisa em que ele não tem sequer habilitação formal para exercer determinado serviço técnico laboratorial, isso o técnico em laboratório que trabalhou dez anos e está aposentado, morreu...é a longa guerra do reinado, aí você vê esta distorção da utilização do papel da fundação, é o utilitarismo. Mas é história, não se pode guardar em arquivo secreto e ela impacta de diversas maneiras. Ela impacta inclusive gerando o ambiente promiscuo que gera fundações que eu preferiria não registrar a definição do conceito. Mas é preciso ver que contratos massivos feitos entre fundações de apoio a universidade públicas federais com

entidades regionais, muitas vezes governos do Estado, fazer estes contratos massivos, elas são uma distorção dentro da distorção.

Eu não consigo ser tão otimista para me preocupar com apenas a distorção resultante. Eu tenho que olhar sempre para o ambiente nocivo e perverso que gerou a distorção. Aí meu amigo...

Alexandre: Um outro ponto que eu gostaria de tratar é da afirmação de que a fundação de apoio ao realizar um certame licitatório, o faz de forma mais célere e precisa do que a universidade sobre o mesmo bem ou serviço. O que muitos advogados mencionam quando tratam de fundações é dela como uma tentativa de escape as regras da Lei 8.666, quando no exemplo da FAI não é, correto?

Professor Francelino Grando: É ao contrário. Sem qualquer interesse acadêmico, mas como eu estou falando de mim eu fico a vontade, o operador do sistema de licitação da FAI tinha sido meu aluno na Faculdade de Direito na Universidade Federal do Espirito Santo, ainda, ele menino e eu menino. Como ele, eu vim para São Carlos para fazer o doutorado, ele veio fazer o mestrado. E nós partilhamos a residência. Eu era Procurador Geral da Universidade. A geração foi una dessa maneira. Inatacavelmente legal, conforme a Constituição, dispondo conforme as normas constitucionais, dispondo dos recursos públicos que recebia, é mais de uma década antes da bomba de 2008.

Alexandre: Gostaria de tratar com você Professor o caso da Universidade Federal do ABC. Universidade Federal recém-criada, ainda não formou o seu primeiro engenheiro e já conta com um convênio com a Fundep de Minas Gerais.

Fui lá para entrevistar o reitor com apenas esta pergunta na cabeça, por que uma universidade tão nova já dispunha de um convênio com uma fundação de apoio e ainda por cima de outro Estado? Bom, O Reitor da Universidade me contou que quando a universidade foi criada por lei, ela não contava com um mínimo de infraestrutura para receber e dispender recursos na organização da universidade, não tinham sequer um CNPJ.

Enquanto providenciavam as medidas para exercer suas atividades, o MEC nomeou a UFMG como Universidade tutora, o que levou também a Fundep para a estrutura da UFABC, especialmente para o repasse de recursos, uma vez que haveria uma vedação de repasse de recursos entre universidades. Chegou-se ao ponto de a própria Petrobrás exigir a

interveniência de uma fundação de apoio para o desenvolvimento de um projeto de pesquisa com a UFABC.

Professor Francelino Grando: Que eu não sabia, mas a Fundep nasce com a experiência de se criar uma universidade a partir do patrimônio. Escolheu-se certo. Para praticar a distorção. Você tem toda a razão. Mas, raciocinando conceitualmente, o advento de uma inteira nova universidade, num período fascinante, em que 14 novas universidades são criadas, para dar dimensão desse número, desde 11 de agosto de 1827 até 31 de dezembro de 2002, havia 42 universidades federais no Brasil. Um analfabeto retirante fez mais 14.

Esta é uma circunstância histórica. Nessa circunstância tão peculiar corporificar uma universidade no ABC com a prioridade social desse investimento público é razoável compreender que algo fora do ordinário opere, porque é excepcional. E a aliança de uma universidade tutora, como é geral, com uma estrutura historicamente habilitada para operar na circunstância me parece um bom casamento. Um bom arranjo, que se dissolve na exaustão de sua finalidade. É difícil defender conceitualmente para mais do que isso. Mas a realidade nos exige muito mais do que conceitos.

Alexandre: Eu visualizo um modelo, um conceito na FAI, uma estrutura profissional. Com exceção de algumas práticas, eu não vejo qualquer possível conflito com o ordenamento jurídico. Mas refletindo sobre essa estrutura profissional, já não deveria estar prevista a possibilidade de remuneração de seus dirigentes? Especialmente tendo em vista atividades tão profissionalizadas como a gestão da propriedade intelectual e a transferência de tecnologia.

Professor Francelino Grando: Eu nunca perderia de vista o seguinte, corpo técnico qualificado e remunerado de maneira competitiva quando há uma atividade central de relação com o mercado, me parece indispensável, sob pena de comprometer qualquer corpo técnico desejável. Isso dito e século XXI andado, você mencionou a gestão da propriedade intelectual e a transferência de tecnologia me basta esses dois, é outra realidade século XXI andado. Exige-se uma qualificação superior e uma remuneração adequada.

Nunca perderia de vista a indissociabilidade de ser um professor ou diretor superior da fundação e que tenha uma remuneração de acordo com a universidade e não com aquele empreendimento.

Alexandre: Sem dúvida nenhuma. A FAI, por exemplo, encontrou uma alternativa. O Prof. Paulo Ignácio é formalmente assessor da Reitoria.

Professor Francelino Grando: Exatamente isso. Veja como é coerente e eu já defendi aqui. É essa expressão. Isto é indispensável. É indissociável da função do direito da fundação de apoio da universidade. Ela não é de outra coisa. Isso me permite chegar a um bordão que eu bati muito, muito nele e não me parece *dated*, A FAI não tem vontade.

Aí meu amigo se quis comprar lixeira de ouro foi porque o reitor quis. É por isso que o Timmothy Muholland que foi meu amigo por muito tempo, faço tanta questão de dizer que foi, como foi no passado e não são mais. Há pouquíssimas pessoas que estão nesta categoria e não estão mais, felizmente. Ele o é, e evidentemente não me fez nada de pessoal. Para ser preciso eu tinha na qualidade de Secretario uma audiência com ele na sexta-feira quando na quinta-feira eu estava com o carro preto lambendo o chão, CBN, Promotor falando, de tarde a secretária dele ligou para cancelar a audiência que tinha na manhã seguinte. Na manhã seguinte ele estava na delegacia, na sexta-feira.

Então, o grave que ele fez foi contra o conceito. O grave que ele fez foi contra as milhares, milhares, milhares de pessoas, profissionais, as atividades que foram realizadas. As lixeiras de ouro elas são conhecidas por um enorme número de brasileiros. O que a FINATEC fez para gerar a diferença de qualidade de vida de milhares e milhares de brasileiros não é conhecida nem por eles mesmos.

Este é o crime do Timmoty e nós tínhamos superado o crime dos...como é que chama...nossa do meu Estado, da família que deu um grande reitor, Anísio Teixeira, capixaba, Ceciliano Abel de Almeida, tanto que a fundação se chama Ceciliano Abel de Almeida. Mas o filho dele, professor da universidade...naquela época não existia a expressão "estourar a boca do balão", mas foi o que ele fez. Ele chutou o balde.

Nós fizemos uma construção ideológica, conceito, depois desse trauma e encerrou essa fase. Gerou mas eu vejo muito positivamente, porque toda a outra fase já passou. Tudo o que realmente, todo o cenário, todo o contexto, todas elas mudaram completamente e fundamentos evoluíram para outra realidade.

Então agora que a noção de que o papel da universidade é também contribuir para o desenvolvimento tecnológico para o setor produtivo de bens e serviços, que a interação de parte da universidade com o mercado amplo é capaz de fazer uma atualização, um desenvolvimento tecnológico em qualquer atividade produtora de bens e serviços.

Na medida em que esta cultura penetra a universidade, então nessa realidade muito mais propícia, muito mais favorável, o ambiente muito mais favorável é necessário consolidar experiências estrangeiras, experiências históricas, consolidar em um organismo ou em alternativas, em novas organizações capazes a responder aos desafios que estão postos hoje. Também não tem nenhuma necessidade a nenhuma perenidade não.

A *Veja* [revista] não estava na capa estes dias, casamento, nós estamos institucionalizando o seja eterno enquanto dure. Casando cada vez mais e cada um mais vezes. Nisso eu sou um conservador. Completei semana passada 30 anos do único casamento, que para a alegria geral de todos, que são muito saudáveis, terminou a tanto tempo que eu já não me lembro mais. Eu só me lembro quando completou dez anos, depois eu já não me lembro mais, paro de contar. Mas foi um só.

Alexandre: Professor, agora tratando de um segundo tema, diretamente relacionado com as fundações de apoio. A Professora Maria Paula Dallari Bucci mencionou que você fez parte da equipe que redigiu a Lei de Inovação. Eu tenho algumas impressões e gostaria de compartilha-las com você Professor. Em primeiro lugar, eu vejo o modelo da tripla hélice ali presente, com influências de outras legislações e discussões pelo Brasil e mundo a fora.

Professor Francelino Grando: E discussões pelo Brasil. Literalmente, literalmente, eu posso lhe dizer que na qualidade de coordenador da discussão do anti-projeto de lei do governo do Presidente Lula como Secretário de Tecnologia e Inovação do MCT, coordenava tanto o grupo de trabalho intragovernamental, quanto o diálogo com a sociedade, então, literalmente com experiências e discussões de Rio Grande a Rio Branco, literalmente.

Mas, bem cerzido por esse Brasil a fora. Eu acho que a grande construção foi de fato estabelecer o diálogo institucional, acho que esta foi a grande tarefa. Estabelece o diálogo institucional multi, plurinstitucional, de maneira a gerar aquela atração positiva, que as pessoas mais interessadas acabam sendo aquelas mais atraídas e elas se fortalecem na medida em que se constroem consensos. Isto é ao contrário do general Paulo Renato, que entendia que pela dizimação das tropas inimigas ele venceria com a sua proposta.

Alexandre: Qual a relação da Lei de Inovação com o projeto de lei anterior? Qual a sua relação com este projeto? Você participou do debate?

Professor Francelino Grando: Veja o seguinte. Conduzido pelo Professor Carlos Américo Pacheco?

Alexandre: Exato.

Prof. Grando: Veja o seguinte, eu sou muito curioso. Então eu não alegaria em meu benefício a ignorância, mas nada mais que a curiosidade no envolvimento. Porque eu, pessoalmente, eu estava completamente dedicado a discussão principal que era sobre a autonomia universitária. E a discussão do anti-projeto de lei no mesmo governo que eu admirava como coerente e não desqualificava como neurótico, a iniciativa conduzida pelo mesmo governo, para mim era, indubitavelmente, nunca refleti muito sobre isso, naturalmente, sem dúvida nenhuma, ela era inoportuna e, portanto, ineficiente. Não é possível dissociar as coisas, entendeu.

Você não pode dialogar no debate, como exige uma lei daquela, se você não consegue articular pedido de socorro por asfixia. Como é que você pode discutir organização social com um governo que diz que vai se desonerar das obrigações com o custeio da universidade pública de qualidade porque ele tem certeza que um país pobre e periférico como o Brasil precisa utilizar os seus recursos orçamentários na inclusão de todos na escola fundamental e eventualmente, em algumas regiões, se sobrar em alguma qualificação técnica média.

Eu não desqualifico um governo como foi o governo Fernando Henrique, tá, com a qualidade, qualificação de integrantes, a começar do príncipe dos sociólogos, do cara que foi o Paulo Renato, ou do cara que era na minha frente, da qualidade que era na minha frente. O Bresser na administração. Na ciência e Tecnologia...não, na ciência e tecnologia não vale...nunca ninguém, ninguém merece ser lembrado, né por isso.

A consciência do Bresser no MARE das organizações sociais, você não pode associar as coisas, você não pode desqualificar as coisas. Você não pode chamar esse povo de tudo neurótico e desqualificar esse povo, como feudo de poder, o Paulo Renato está querendo apenas fazer universidade privada porque ele tem uma sociedade com uma delas, que é o que gente veio falar comigo agora.

Eu vou usar uma expressão forte. Eu não deixo que alguém fale na minha frente que Paulo Renato é sócio de universidades particulares. Se falar na minha frente ou você se levanta, suspende a conversa e me traz a prova, ou a gente encerra a conversa porque não temos conversa. São outras coisas, são outros nicho que ele atua e que eu pretendo ter atuado.

Então sem desqualificar e sem chama-los de neuróticos, para verificar quem vai ser o sucessor do Fernando Henrique, eu acho que não era nada disso. Eu acho que é um projeto articulado e consistente todo coerente em si. Então não é possível participar desse diálogo, eles geraram um *think tank* (usina de ideias) brasileiro, poderia ser razoável, eu nunca proporia fazer, não faz sentido, isso é de uma sociedade que tem uma outra noção de consensos coletivos, que nós ainda não temos, não temos ainda, gostaria de destacar a juventude, não temos ainda, mas eu retiro do ainda a vontade de que aconteça, porque eu não sei se eu quero que aconteça.

Isso é um continente, um continente diverso, mais parecido com um cara que não era coreano, não era canadense, não era finlandês, e o nome deixa muito claro Darcy Ribeiro, esse cara escreveu, elaborou e construiu cientificamente a noção de povo novo. Um *Think Tank* (usina de ideias), não sei se algum dia será a necessária passagem de um povo novo. A diversidade é a nossa riqueza, a ausência da noção de consensos coletivos previamente estabelecidos é a nossa inspiração.

Alexandre: Professor, qual o peso que você daria para as influências internacionais da Lei de Inovação? Lógico, são diversas as nossas particularidades, a começar pela presença das fundações de apoio, contudo, nós também não nos enquadramos em um modelo específico, como o do Bayh Dole Act, legislação que influenciou diversas outras pelo mundo. Denis Borges Barbosa, por exemplo, aponta como nossa principal influência a legislação francesa.

Professor Francelino Grando: O Denis está falando como testemunha ocular da história. Ele não está opinando. Como em alguns momentos eu te falei. Aí não é uma opinião. Por isso sobre o fato não há argumentos. Eu posso acrescentar, para complementar a assertiva do Denis, que é a histórica relação da formação da universidade brasileira com a universidade francesa e com a universidade alemã. Então, rapaz...esse cara não merece ser mencionado, mais aí eu estou fazendo curto circuito, porque se olharmos para a história é claro que ele tem que ser mencionado, é o fato. Mas eu tenho tanto nojo dele...Bom, vou circunscrever.

Um dos mais admiráveis deputados brasileiros da década de 80, pernambucano, legítimo. Uma oratória extraordinária, uma clareza quase infantil, com essa qualidade ele presidiu o partido comunista brasileiro. Nessa qualidade, ele foi líder do governo Itamar, daquele respiro do governo Itamar e aí emasculou-se, o que para o nordestino não pode ser mais destruidor e virou esse presidente do PPS. Linha auxiliar dos demos. É uma tragédia.

Alexandre: Roberto Freire.

Professor Francelino Grando: Mas sim, deve ser mencionado que há uma responsabilidade histórica de uma liderança política importante que olha longe e busca inspiração ao meu ver correta que é de uma sociedade que tem mais similaridades com a nossa. Porque há desenvolvimentos históricos imbricados, então aproveitar-se de soluções alienígenas, nesse caso especialmente favorável.

A Lei de Inovação Brasileira ela não é Lei de Inovação, ela é uma lei que trata de aproximação de instituições do setor público com entidades do setor privado, é só isso. É um apelido esse negócio de Lei da Inovação, não estou falando isso agora, tenho milhares de testemunha que me ouviram falar isso oportunamente.

Para isso então uma inspiração francesa é adequada porque a realidade histórica é assemelhada, o que precisavam era exatamente de uma palavra que depois ia aparecer que era a flexibilização nas relações de um aparelho de estado napoleônico com um mercado europeu, de uma Europa que se construía e de uma França perdia o seu maior inimigo, a Alemanha e passava a ter o seu maior competidor, a Alemanha.

Por isso que eu sustento a tantos anos, tá lá no artigo 5º da Lei de Inovação, sustento a tantos anos, embora eu tenha falado com você, não desde, mas o art. 5º, mas já a partir do segundo mandato do Presidente Lula a necessidade de uma nova entidade, inexistente no direito brasileiro, corretamente, porque inexistente a necessidade.

Se nós já conseguimos, nesses quase vinte anos, então, de discussão, avançar do corredor ideológico para um amplo campo aberto de desenvolvimento de canais de comunicação, então, é indispensável tratar dessa nova realidade com o mesmo espírito inovador, com o mesmo conceito de que a necessidade é que gera, induz e molda uma nova forma.

Nada que existe pode atender a uma nova necessidade, ela não existia quando nós nos consolidamos assim. Mas a dinâmica imposta pelo conjunto de políticas públicas do governo do Presidente Lula e de tantos governos estaduais notavelmente, um governador notório na oposição ao Presidente Lula, o Governador e Senador Luis Henrique de Santa Catarina. Mas eu duvido que a comunidade de Santa Catarina tenha má lembrança do período do governador Luis Henrique. Veja como é um caso claro de completa dissonância com a discussão político-partidária.

E Pernambuco, olha o que acontece de junção de esforços em diversos partidos se for pegar você tem Jarbas Vasconcelos. Quer um inimigo mais evidente, com toda a legitimidade

democrática de um Governador e Senador da República. Com o Eduardo Campos que foi Ministro de Ciência e Tecnologia do Governo Lula, e notável e brilhante. Quer dizer o PT é prefeitura de Recife a quanto tempo. E olha o que é o Pólo digital.

Inovação é uma palavra que é utilizada em anúncios comerciais quaisquer que você pegue. E essa é uma mudança radical em relação a uma década apenas. É uma alteração radical.

Não haviam essas raízes. Se avançamos tanto, estamos muito bem sucedidos. Vamos ter a confiança de que estamos muito bem sucedidos, vamos adquirir essa confiança, todos os agentes somos muito bem sucedidos num país continental e multidiverso e socialmente até um dia desses conhecido como Belize. Nós fomos bem sucedidos, e talvez valesse a pena de fazer o caminho inverso. Será que este vocábulo é assim familiar na França? Foram gastos muitos milhões para que isso entrasse na nossa cabeça entendeu. Muitos milhões. Será que ele está na padaria, quanto em um padeiro aqui em Brasília.

APÊNDICE E Entrevista com o Dr. Lauro Teixeira Cotrim - Procurador -Chefe da Universidade Federal de São Carlos

Alexandre: Por que a FAI é necessária na gestão de projetos de pesquisa e na gestão de direitos de propriedade intelectual e transferência de tecnologia da UFSCAR? No seguinte sentido, por que a universidade não seria capaz de desempenhar tais atividades por si? Quais seriam os principais problemas para o seu desempenho?

Dr. Lauro: Bom, eu poderia responder essa pergunta sobre o ponto de vista um pouco mais da história da UFSCAR mesmo, da história da UFSCAR. Ao longo do tempo a Universidade Federal de São Carlos, que não é tão antiga assim, tá completando 35, 40 anos de existência, evidentemente ela não contou sempre, no seu histórico, com uma estrutura administrativa bem organizada, bem funcional, bem eficaz, bem eficiente, que pudesse dar atendimento a todas as demandas oriundas da área acadêmica.

Então, na medida em que foi crescendo a produção científica, a produção acadêmica, trabalhos de natureza científica, cooperação com entes externos e a produção de inovação, começou a ficar evidente que a universidade não tinha essa capacidade, esse potencial de ela própria gerenciar, administrar, toda a burocracia envolvida nesse desenvolvimento cientifico e tecnológico que ela produzia.

Evidentemente, no início das atividades da universidade, mais no início das atividades, esse volume de produção era inferior, mas ao longo do tempo ele foi se tornando maior e foi ficando cada vez mais claro que a universidade por sua estrutura própria não daria conta desse relacionamento.

Se sentia muita dificuldade com a falta de agilidade, muita lerdeza, no funcionamento das unidades administrativas próprias da universidade, carência de pessoal, carência de pessoal treinado, carências de burocracia que impedia uma agilidade, uma eficácia na tomada de decisões, o que é prejudicial no estabelecimento de parcerias, o que acabava ocasionando a perda de oportunidades no estabelecimento de parcerias com entidades, órgão e empresas privadas principalmente, não é.

Por outro lado, o corpo de pesquisadores e pesquisadores da universidade também sentia esse entrave burocrático, essa dificuldade burocrática repercutindo diretamente no andamento de suas atividades, nos seus trabalhos dentro dos seus laboratórios, nas suas pesquisas, isso significava um certo obstáculo, até mesmo em pesquisas em que muitos defendem no âmbito da universidade.

Na medida em que a universidade como sendo uma universidade pública, submetida a regras de direito público, nosso caso uma fundação pública federal, a Universidade Federal de São Carlos, obviamente ela está limitada na sua liberdade de atuação, na maneira como ela conduz o seu dia a dia. Isso também era visto pela comunidade acadêmica como um entrave no estabelecimento de parcerias, a obtenção de recursos externos, principalmente de entidades privadas, ao rápido estabelecimento destas parcerias, a agilidade da tomada de decisões e assim por diante, enfim, a burocracia era sempre vista como uma dificuldade a mais.

Por outro lado, mesmo conseguindo os recursos, se tinha dificuldade na gestão desses recursos, então vamos imaginar que estas dificuldades iniciais fossem superadas e a gente conseguisse recursos para desenvolver uma certa atividade. Isso exigia que esses recursos entrassem no orçamento e fossem geridos de uma forma mais legais, de direito financeiro e direito orçamentário e assim por diante.

Isso também gerava dificuldades, porque a gente sabe que a administração pública é lenta, não é, desde o processo de definição do que será gasto até o processo de contratação, de licitação, até chegar a um produto dentro da universidade, o tempo que é exigido para isso é muito longo. Essa, vamos dizer assim, resumidamente, as grandes dificuldades de natureza administrativa que o setor acadêmico, o setor de pesquisa da universidade, enfim, setor fim da universidade, enfrentava para desenvolver de maneira mais satisfatória possível, maneira que tivesse um resultado melhor possível.

Então, me parece que a cerca de 20 anos, a universidade sentindo todas essas dificuldades começou a desenvolver a ideia de estabelecer uma fundação de apoio, numa época em não existia nenhuma legislação tratando do assunto, exatamente com esse propósito, de propiciar, a ideia inicial qual que era propiciar a captação de recursos externos que auxiliassem nas atividades de ensino pesquisa e extensão dentro da universidade e que essa captação fosse feita da maneira mais ágil, flexível e eficiente possível.

Então a fundação seria um veículo que auxiliaria nessa captação, ao mesmo tempo, auxiliaria, teria o papel de auxiliar na gestão destes recursos captados na iniciativa privada, recursos externos que não vinham diretamente do Tesouro Nacional.

Alexandre: Recursos externos como os vindos da FINEP?

Dr. Lauro: Pode incluir a FINEP, mas projetos que viessem da iniciativa privada também, né. Mas também recursos de órgãos de financiamento, sem dúvida, que passavam a ser captados e gerenciados pelas fundações de apoio.

Enfim, isso também propiciaria um certo reforço do quadro de pessoas capacitadas tecnicamente para trabalhar nos projetos, suprindo eventuais deficiências que a universidade tivesse em setores específicos. Não substituindo a mão de obra, que isso a UFSCAR nunca fez, mas determinados projetos financiados com recursos externos podem contemplar a concessão de bolsas, podem contemplar a contratação de profissionais para suplementar o potencial de mão de obra qualificada que a universidade dispõe, mas que não é suficiente para realizar determinado projeto, então tinha também esse propósito.

Então, eu não sei dizer se é uma necessidade, como você fez a pergunta. Talvez não seja exatamente uma necessidade, mas é um caminho que propicia uma maior agilidade de enfrentamento dessas metas, destas tarefas que são colocadas para essas atividades, atingimento destas tarefas, que ela se propõe, talvez o atingimento destas proposições seja um mecanismo que ajude muito a chegar a tudo isso. O que não que dizer que não poderia ser tentada uma administração direta pela própria universidade, captando os seus recursos, gerenciando esses recursos até a entrega final dos seus projetos.

O que provavelmente ocorreria é que nós teríamos necessidade de investimento muito maior em recursos humanos, em estrutura, em instalações, enfim, em programas e projetos que permitissem com que a universidade ficasse adequadamente estruturada para que pudesse atender essa demanda sem o auxílio da fundação de apoio.

O que até hoje, eu particularmente, não tenho visto como possível na atual organização jurídica funcional administrativa. É muito difícil para a universidade assumir todo esse encargo. Pensar hoje que a universidade poderia assumir todas as atividades desempenhadas pela fundação de apoio seria um...

Alexandre: Na entrevista com o Prof. Targino, ele mencionou que uma das principais dificuldades da universidade se dá em sua relação com o MEC. Segundo o Professor, a falta de autonomia da UFSCAR, revelada pela dependência em relação ao Ministério, principalmente na abertura de concursos públicos para contratação de pessoal e no repasse de recursos em tempo hábil para emprega-los, tornam a fundação necessária no contexto da UFSCAR. A tomada de decisão para esse tipo de investimento não é da universidade, ela é do ministério da educação. Por isso da minha pergunta, a universidade sozinha seria capaz de realizar essas atividades? É muito complicado, não?

Dr. Lauro: Eu diria que sim, que seria muito difícil, talvez até impossível, dentro desta estrutura atual que nós temos, da maneira como funciona a administração pública federal, a

administração pública de forma geral, da maneira como funciona a universidade, com seus orçamentos definidos em Brasília, com os recursos que são repassados com base no orçamento, com as obrigações inerentes aos processos de contratação e de execução de obras e de serviços e etc, a toda essa burocracia envolvida na gestão de uma universidade, eu diria que precisaria mudar muita coisa do ponto de vista estrutural para que fosse possível a uma universidade gerenciar diretamente o seus projetos.

A começar por um contingente de pessoal reforçado bastante na área administrativa, treinamento desse pessoal, não é, por que nesse caso para que alcançássemos uma agilidade maior, tendo em vista as exigências que vem sendo feitas pela legislação e tudo isso, temos que ter um contingente de pessoal muito bem treinado e em quantidade suficiente para atender as múltiplas demandas burocráticas. E mesmo assim, eu na minha pouca experiência até hoje eu não vi uma instituição pública que conseguisse gerenciar essas questões, inovação, pesquisa científica e tecnológica, atividades de extensão, diretamente, de maneira ágil, funcional, a tempo e a hora, que todos saíssem contentes. Geralmente, a Administração Pública, infelizmente, ela patina na morosidade, na ineficiência, enfim, não tem aquele resultado que a gente espera.

E como nesse caso de fundações de apoio, gerenciamento de projetos, atividades de pesquisa, de inovação tecnológica, é muito importante que a instituição que vai desenvolver trabalhos de pesquisa estejam no mesmo passo, no mesmo ritmo que seus parceiros externos, a burocracia pode se tornar um empecilho a essa parceria, na medida em que os tempos da iniciativa privada e da administração pública não são os mesmos.

Alexandre: No tocante aos procedimentos administrativos, o Dr. Marcelo Garzon mencionou em sua entrevista que uma licitação realizada pela FAI ocorre em menor tempo do que uma licitação, sobre o mesmo bem ou serviço, realizada pela universidade. Eu queria entender melhor essa agilidade. É treinamento? Pessoal especializado? Organização?

Dr. Lauro: Na verdade, o que eu acho que a fundação de apoio faz de melhor é o gerenciamento de projetos que ela faz em parceria com a iniciativa privada. Aquilo que a gente costuma chamar de recursos externos, recursos obtidos de empresas, entidades de direito privado, porque esses recursos a rigor podem ser gerenciados sem a necessidade de realização de licitação.

Então, as aquisições são feitas, não que não exista nenhum processo de cotação, levantamento de preços, verificação de qual melhor contratação a ser realizada, só que esse processo todo é feito de uma maneira mais informal, vamos dizer assim.

Começa pelo próprio pesquisador, que já levantou dados a respeito do equipamento que ele quer comprar, já levantou qual é o mais adequado, qual é o mais desenvolvido, já fez uma cotação informal, já tem uma ideia de qual o produto que ele tem que comprar para aplicar naquela pesquisa ou naquele projeto que ele está trabalhando.

Se fosse para a universidade de quase nada serviria este trabalho do pesquisador, porque teria que passar de um processo começando do zero, com edital de licitação para que todos os interessados pudessem participar, então só aí nós já perdemos um tempão, só por aí nós estaríamos perdidos se o projeto tivesse que tramitar dentro da universidade.

Sendo recurso externo nós não precisamos fazer isso. Entrando na fundação de apoio como recurso de origem externa, ele não recebe a alcunha de recurso público, embora exista uma discussão do Tribunal de Contas da União de que todos os recursos que forem auferidos pela universidade passem ou não passem pela universidade seriam recursos públicos, mas nós ainda temos entendido que pode a fundação de apoio gerenciar recursos a partir de uma planilha orçamentária, devidamente aprovada pela universidade, no nosso caso aqui pela Pró-Reitoria de extensão e pelo conselho de extensão, que deve fazer parte de um projeto específico que será gerido pela FAI e desta planilha orçamentária pode perfeitamente estar previsto que os recursos serão destinados a fundação de apoio que ficará responsável pela sua destinação, pelo partilhamento nas suas diversas despesas que serão realizadas e para a universidade só vai ser recolhida a parte que lhe toca.

Se fosse numa empresa, eu diria que na universidade só entraria o lucro. Mas como não se trata de uma empresa, eu digo que cabe a contrapartida pela utilização de sua estrutura física, do seu potencial de recursos humanos e assim por diante. Além é claro da remuneração pela propriedade intelectual, que o Tribunal de Contas também tem apontado como necessário.

Mas voltando aqui, não há nenhuma dúvida que o processo de gerenciamento de recursos externos se torna muito mais rápido do que se a universidade tivesse que promover o recolhimento de todos os recursos na conta única do Tesouro Nacional, para que esses recursos depois tivessem que ser orçados, ou seja, fossem colocados no orçamento, enquanto receita e orçado também a despesa, para que só então a universidade fazer a utilização desse recurso e quando fosse fazer a utilização destes recursos ela teria que fazer o processo

licitatório, porque, agora sim, seriam recursos carimbados como recurso público, previsto no orçamento, não tem como fugir, tem que fazer a licitação.

Então, haveria uma perda de tempo enorme nesse processo todo, enquanto isso o projeto estaria aguardando para começar, o pesquisador estaria se desesperando porque não consegue começar a pesquisa, o demandante externo, o parceiro ou a instituição que tem interesse no projeto também estaria muito preocupada, nervosa, irritada com isso, pensando em até desistir do projeto, o que acontece muitas vezes. Então, eu diria que seria quase que inviável esse procedimento.

Então, uma primeira diferença que eu vejo é essa, em se tratando de um recurso externo não há essa obrigatoriedade de realização do procedimento formal de licitação. Embora, na nossa fundação de apoio por recomendação da universidade existe a sugestão, de que sempre que possível, se façam os procedimentos de levantamento de preço, de cotações, até mesmo dependo das situações realização de licitações de maneira semelhante a que é realizada pela universidade quando ela utiliza recursos públicos, para assegurar a impessoalidade, assegurar a obtenção da melhor proposta, para a proteção do recurso público.

A outra situação que nós temos são recursos oriundos de Agências de Fomento, FINEP, FAPESP, CNPq, enfim, diversas, agências de fomento, estes recursos a rigor também são recursos públicos, emanam de instituições públicas, então, a princípio, eles também deveriam passar por todo esse processo de licitação e formalização de despesas que são realizadas.

Mas também nesse caso isso também não tem sido necessário se fazer com o mesmo rigor, porque as próprias instituições em sua disciplina própria, as instituições de fomento, elas permitem uma flexibilidade na realização dos gastos. Então, esses recursos também são gastos com alguma flexibilidade, sem tanto rigor, sem tanta preocupação com a Lei 8.666.

Nesses projetos é possível que se faça mesmo, em muitos projetos é o próprio pesquisador que fica responsável pelos gastos, próprio pesquisador destinatário do auxílio a pesquisa, com a responsabilidade de realizar estas despesas aí.

E, finalmente nós temos os recursos orçamentários, o que é mais raro, mas também ocorre da fundação de apoio ser conveniada ou ser contratada para realização de algum projeto com a utilização de recursos públicos, recursos do orçamento, recursos da UFSCAR, ou do orçamento da União, ou com orçamento de algum Ministério, nesse caso mesmo sendo na fundação não há como fugir da regra, é obrigatória a realização de licitação, a fundação fica sujeita as mesmas regras da universidade.

Então vamos dizer assim, a vantagem que a fundação tem reduz bastante nesse caso. O que nós vamos ter aí, nós tivemos a um tempo atrás a questão de repasses tardios de recursos orçamentários. Chegava no dia 25 de dezembro vinha para a universidade alguns milhões de reais, aí você tinha duas alternativas, você devolvia, se adotasse uma conduta conservadora a respeito da gestão de recursos públicos, você iria devolver para o Tesouro da União, sem gastar um tostão, porque não havia tempo até o final do exercício de gastar aquele dinheiro.

A outra alternativa que foi desenvolvida foi, pelo menos no nosso caso aqui, foi a elaboração de projetos de ensino, pesquisa e extensão, né, ou de desenvolvimento institucional, de infraestrutura e tal, e com base nesses projetos estabelecer convênios com as fundações de apoio repassando os recursos para que ela fizesse a aplicação desses recursos e executasse esse convênio no exercício seguinte.

Obviamente, isso tem sido muito discutido pelo Tribunal de Contas, que tem apontado que isso não seria possível e tal.

No nosso caso, particularmente, nós recebemos algumas observações, algumas recomendações, mas não tivemos nenhuma conta rejeitada, nesse período todo, até porque embora a gente tivesse feito alguns convênios, a universidade tem zelado para que eles fossem corretamente executados, tivessem a prestação de contas, enfim todas aquelas recomendações do TCU, eu diria que a maioria delas a universidade já vem atendendo tradicionalmente , sem que houvesse nenhuma necessidade de o TCU recomendar, há uma atenção importante da universidade em cima da execução destes convênios.

Até porque a nossa fundação é muito interrelacionada com a UFSCAR, imbricada mesmo com a administração da UFSCAR, nossa fundação é mesmo muito supervisionada pela UFSCAR.

Alexandre: Ela não teria "vontade própria"? Como o Prof. Targino gosta de falar.

Dr. Lauro: Ela até tem vontade própria, mas é uma vontade própria muito controlada. Até porque se você pensar que o próprio reitor é o...acho que ele ocupa o cargo de presidente da fundação, se não me engano.

Alexandre: E o Prof. Paulo Ignácio é assessor da reitoria.

Dr. Lauro: É, então e no Conselho Deliberativo da Fundação de Apoio, formam a grande maioria, 90% dos membros são da própria universidade. O controle direto que a universidade

exerce sobre a fundação no nosso caso é muito grande, eu não sei o que acontece nas outras fundações Brasil a fora. Mas no nosso caso aqui é muito grande.

E a universidade só tem uma fundação, sempre teve apenas uma fundação. A relação da universidade com a fundação, pelo menos no que diz respeito a projetos já é regulamentada já a bastante tempo, tem uma normativa própria. Eu tenho dito para o reitor que já está na hora da gente fazer uma nova, um *upgrade* nessa nossa regulamentação. Até mesmo porque nós temos alguns procedimentos que a gente evoluiu bastante em relação a portaria, que até não estão na Portaria, que precisam ser incorporados, aperfeiçoados, do ponto de vista normativo, né.

Não sei se respondi a sua questão, se estou me estendendo muito, estou me estendendo demais.

Alexandre: Não que isso, só estou tentando organizar os argumentos e perguntas.

Dr. Lauro: Você vai organizando que eu estou desorganizando.

Alexandre: Quais são os questionamentos jurídicos frequentes que surgem no âmbito da procuradoria referentes à fundação? No que vocês são mais demandados a responder? Obviamente todos os contratos passam por aqui.

Dr. Lauro: Na Procuradoria, fundamentalmente, até o ano retrasado eu acho, nós tínhamos muitos encaminhamentos desses convênios de cooperação, para execução de projetos de recursos do orçamento da União. Isso vinha para cá.

Depois que foi elaborada essa Portaria disciplinando a aprovação, a tramitação e o gerenciamento de recursos de projetos de extensão pela fundação de apoio, isso deu uma organizada bastante importante no funcionamento, no gerenciamento desse procedimento.

Até um tempo atrás os projetos de extensão tramitavam pela procuradoria. Até uns quatro ou cinco anos atrás tramitavam pela procuradoria, mas eu comecei a perceber que era uma tramitação meramente burocrática, e nós havíamos trabalhado muito intensamente, a procuradoria, o Dr. Grando, etc, na elaboração daquele procedimento e a ideia qual que era, que a universidade tivesse algum tipo de controle maior, mais presente sobre a captação de recursos externos e a realização de atividades de extensão, não é, que a universidade ficasse de olho nisso.

Mas, eu comecei a perceber que não havia necessidade, que a competência para gerenciar, supervisionar e avaliar esses projetos será da Pró-Reitoria de extensão, então eu sugeri que eles deixassem de encaminhar para a procuradoria, para essa atividade meramente burocrática, para que ficassem sob responsabilidade exclusiva da Pró-Reitoria de extensão, esta atividade de avaliar os projetos. Se por acaso encontrassem alguma dificuldade, alguma dúvida, alguma inconsistência, que demandasse alguma interpretação jurídica, aí nos provocariam, isso fez uma queda significativa no volume de trabalho burocrático, melhorou o funcionamento das coisas. Passavam aqui 20 processos por semana e diminuiu para dois.

Aí ficou que sempre que houver a necessidade de celebração de um convênio ou contrato de apoio com alguma instituição externa, os projetos passam por aqui, porque tem um instrumento jurídico a ser assinado pela universidade, então necessariamente tem que passar pela procuradoria jurídica. Ou então quando é o caso da contratação da FAI para algum tipo de serviço de apoio a projeto específico, especialmente quando se trata de recursos orçamentários.

Então de 2010 para cá passamos, abandonamos os convênios e passamos a utilizar mais os contratos, quanto se trata de recursos orçamentários, tá. Então chega algum recurso de algum ministério, fundamentalmente do Ministério da Educação, para desenvolver algum projeto aqui da universidade, mas que a universidade não tem as condições para que ela própria possa gerenciar tudo isso. Bom, em algumas situações a universidade contratou a fundação de apoio para prestar apoio para este projeto, aí repassou o dinheiro para ela.

Aí é um contrato, né, com dispensa de licitação, faz-se um contrato com a fundação, submetido à lei 8.666, e a fundação vai executando aquele projeto, emitindo as faturas periodicamente, e a universidade vai pagando as faturas como faz qualquer outra instituição privada.

Alexandre: Isto ocorre sob a hipótese de desenvolvimento institucional?

Dr. Lauro: Não isso tem acontecido principalmente com projetos, né. Projetos do MEC, e tal. Desenvolvimento institucional é aquela hipótese de infraestrutura, tal né. Este desde o Acórdão nós não fizemos nenhum. Antes do Acórdão nós tínhamos convênios em que os recursos chegavam no final do exercício, foram passados as fundações de apoio para executar uma obra. Por exemplo, projeto de expansão do laboratório de algum departamento da universidade, chegou o recurso em cima da hora repassamos via convênio para a fundação, depois prestou contas e depois nós prestamos conta para os Ministérios. Isso nós fazíamos.

De 2010 para cá não fazemos mais, o Acórdão é de 2008, não é? De 2009 para cá nós não fizemos mais. Em algumas situações nós passamos a fazer contratos, contratos de prestação de serviço de apoio ao projeto tal. Geralmente a projetos de ensino, algum tipo de curso de extensão, algum tipo de treinamento que vai ser oferecido para professores, por exemplo, para rede pública de primeiro grau, de segundo grau, projeto de pesquisa, ou algum projeto de extensão que a universidade vai realizar e que precisa do apoio da universidade, aí vindo os recursos para cá, desde que na alínea adequada, pessoa jurídica, fazemos a contratação da fundação de apoio para apoiar esse projeto. Mas de qualquer maneira o final da execução do projeto, também com prestação de contas. Isso nós também temos feito né.

O que mais. Demandas específicas, a não ser na fase de discussão do acórdão que eu tive muita discussão, muita conversa com o Professor Targino, com a Reitoria para de alguma maneira poder contribuir para a elaboração do Decreto que saiu lá no final do ano e da alteração da própria lei das fundações. Isso nós discutimos bastante, que estava na ordem do dia. Algumas coisas acabou ajudando. É que tudo isso foi muito polêmico.

Alexandre: O Decreto ficou a contento?

Dr. Lauro: Tem gente que gosta e tem gente que não gosta. Parece que o presidente da fundação de apoio não gostou muito não.

Alexandre: Pois é. Há uma proposta de modificação do Decreto feita pelo Confies.

Dr. Lauro: De qualquer maneira eu acho que sempre comporta interpretação. O que que pega, na verdade, o que eu acho que está pegando é o seguinte, é a necessidade ou não dos recursos passarem pela universidade para ir para a fundação, isso parece que é um ponto que está pegando muito.

A necessidade ou não de se fazer um contrato com a fundação de apoio para cada projeto, enfim, tem tudo haver com agilidade no gerenciamento dos recursos. É o que eu te falei. Se passa pela universidade, a velocidade de gerenciamento desses recursos cai a quase zero, né. Se passa direto pela fundação a coisa já chega na extremidade da realização da despesa, ganha muito mais agilidade, não é.

Aí você estava me perguntando, como é que fundação de apoio consegue realizar licitações, você me perguntou antes, com mais agilidade, em alguns casos ela não realiza. E

nesses em que ela realiza, provavelmente tem maior disponibilidade de pessoal, o número de licitações é menor.

Se você pegar o nosso departamento de compras aqui, se deve ter alí uma meia dúzia de servidores, mas nós licitamos tudo para a universidade, então a quantidade de licitações é muito maior e a burocracia é muito mais emperrada, desde a elaboração da requisição, por vários departamentos e unidades, depois tem que ter alguém para juntar essas requisições em uma só, porque se forem pedidos iguais em diferente locais, eu tenho que transformar isso em um pedido só, num pedido único, juntar em um só, para fazer apenas uma licitação. Tem muito trabalho burocrático para ser feito. Isso eu acho que entrava. Provavelmente na fundação eles devem ter mais disponibilidade de pessoal, de tempo, numa quantidade menor de licitações para se fazer, eu acredito que seja isso.

Sem falar que tem aqueles vícios próprios do funcionalismo. Como lá é uma fundação de apoio, os empregados são submetidos ao regime celetista, uma relação de emprego, parece que isso tudo gera um compromisso maior dos empregados com o próprio funcionamento da instituição. São coisas meio subjetivas, mas podem ser também uma causa para esse desempenho melhor das fundações de apoio.

Alexandre: Qual a participação do Ministério Público Federal neste debate sobre a regulamentação das Fundações de Apoio? Eu sei que um promotor público federal ofereceu denúncia no caso da Universidade de Brasília, mas e no debate, algum promotor público se posiciona?

Dr. Lauro: Não sei se eu consigo te responder esta questão não. Eu não participei dos debates sobre fundações de apoio em Brasília, essa negociação foi mais tratada no âmbito da ANDIFES não é, ou seja, com os reitores, com o Ministério da Educação, ou seja, não sei se outros Ministérios participaram disso. Mas, a discussão que eu tive foi mais aqui dentro da universidade, com a reitoria, com a equipe de pró-reitores, e etc.

O que eu tenho visto do Ministério Público é que ele normalmente, eles se interessam por determinadas coisas, mas com um papel muito mais de crítica e correção do que uma atitude mais pró-ativa de construção de caminhos, inclusive eu estive em uma palestra, acho que foi em 2008 no Tribunal de Contas da União, não sei se você teve acesso a esse seminário sobre fundações de apoio e um dos palestrantes era um representante do Ministério Público, acho que um representante do Ministério Público Federal, se não me engano ele faz parte do Ministério Público Federal.

Se não me engano, ele foi lá para falar sobre fundações de apoio. Foi uma das piores palestras, porque ele se limitou a fazer uma apresentação da lei de fundações, de uma maneira bastante mecânica, de uma maneira dogmática mesmo da lei, coisa que ali todo muito estava cansado de ver ou de ler, né, saber ou de ler. Ou seja, parece que eles tem uma dificuldade de ir um pouco além na interpretação do ordenamento jurídico brasileiro, de maneira que possa enxergar a vida prática da instituições, ficam muito apegados na letra fria da lei e não na vivencia das instituições e aí não conseguem dar contribuições que saiam um pouco desse campo imaginário da lei.

Alexandre: Na sua opinião, como você avalia o Acórdão n.º 2.731/2008? Ele colocou fundações que geram resultados, que atuam de forma organizada, que prestam contas, que demandam do direito uma melhor regulamentação de suas atividades, com fundações que operavam na ilegalidade, com práticas muito distantes da controvérsia jurídica?

Dr. Lauro: O TCU na verdade fez uma auditoria especial em algumas entidades de ensino superior e a UFSCAR não estava entre elas, a motivação até onde eu sei foram as denúncias que foram divulgadas pela imprensa, agora eu acredito que o trabalho do TCU seja um trabalho com algumas limitações. É natural, todo órgão de fiscalização e controle sofre com essa limitação, acredito eu que eles não consigam, primeiro fazendo uma fiscalização usando uma visão muito homogênea, né e aplicando essa visão a todas as instituições, porque as instituições são diferenciadas. Quando eu trago a mesma lente para olhar coisas diferentes talvez eu não consiga enxergar as diferenças entre essas coisas diferentes, as distinções entre estas diversas instituições.

Acho que o TCU passa por isso. O procedimento do TCU segue uma cartilha, um roteiro, estabelecido pelo próprio tribunal, fornecido por seus auditores, estes auditores, com base nesta cartilha vão auditar essas instituições. E acho que já vem delimitada a tarefa, o campo de atuação destes auditores e aí esta delimitação não permite com que eles façam essas diferenciações como nós gostaríamos de ver.

O mesmo acontece com a imprensa. A imprensa é informada por alguém de algum fato irregular e transforma aquilo numa grande notícia, num grande fato político e, enfim, como foi o caso da lixeira. Uma lixeira custa...ele pagou mil reais na lixeira, né. Se nós fossemos pragmáticos, eles tinham de ter sido intimado para devolver os mil reais ou devolver a lixeira e o assunto estava encerrado, quem sabe ele seria advertido. No caso o reitor caiu, o vice reitor caiu, uma coisa totalmente desproporcional, falando da lixeira. Eu não sei se tem

mais alguma coisa, eu não vi o processo, eu não posso falar nada. Mas o caso da lixeira, se tornou emblemático da queda de um reitor.

Você vai lá ver o prédio do STJ, recentemente construído, em Brasília, vai ver o prédio do Ministério Público Federal, também recentemente construído em Brasília, você vai ver o prédio do Ministério do Trabalho, também recentemente concluído em Brasília, enfim, vários edifícios com aparência faraônica em Brasília aquilo lá também uma maneira de gasto com suntuosidade, que tá todo mundo vendo e não dá para afirmar que isso não causa um certo inconformismo de uma maneira geral.

Eu como cidadão não fico conformado quando vejo este tipo de gasto desnecessário, para ostentação, claro que a lixeira estaria inserida nesta lista de gastos absurdos. Mas seria caso de averiguação, advertência e devolução do dinheiro, pronto, resolvido. Claro que eu não conheço a situação da fundação de apoio de Brasília, não sei como ela é gerenciada, acho que ela não é a única, não é? É uma situação completamente diferenciada. O que eu acho é assim, é que o Acórdão levantou a situação em diferentes universidades e fundações de apoio, detectou casos graves de descontrole total, o que é feito em fundações, as fundações gerenciando recursos sem nenhum controle da universidade apoiada, sem que se tivesse nenhuma noção do que estava sendo feito. Isso parece que foi detectado.

Então, nesse ponto é bom, porque parece que o Acórdão acaba estabelecendo parâmetros, não sei se eu posso dizer como parâmetros mínimos, mas parâmetros que podem levar que essas fundações de apoio se enquadrem ou seja fechadas e outras tomem seu lugar de tal maneira que senão o TCU, ou as universidades que são as principais interessadas, tenham um controle mais eficiente sobre o que fazem as fundações de apoio, para que estas fundações de apoio saibam e que tenham lá no artigo primeiro de seus estatutos que elas existem em função da universidade e não o contrário, que o professor saiba que o vínculo dele é com a universidade e não com a fundação de apoio, que o pesquisador saiba que o vínculo dele é com a universidade e não com a fundação de apoio, que o professor saiba que ele até possa receber uma contrapartida, desde que ele esteja realizando um projeto aprovado pela universidade e que ele tenha essa bolsa também aprovada pela universidade, senão o que ele está fazendo não é legal, não é jurídico.

Neste ponto de vista o Acórdão tem um papel benéfico, né. De orientar estas entidades. As entidades que eu considero que funcionavam relativamente bem, que eu acho que é o caso da nossa fundação de apoio aqui, na verdade esse Acórdão mais reforça o nosso trabalho bem feito e nos ajuda, nos fortalece para que a universidade trabalhe para aperfeiçoar toda a estrutura administrativa que ela possui e aperfeiçoar também os procedimentos que são

realizados na universidade pela fundação, para que nós tenhamos sempre flexibilidade de gestão, mas ao mesmo tempo termos transparência na gestão e termos possibilidade de controle na gestão, a universidade num primeiro momento, e os órgãos de controle em um segundo momento.

A universidade fiscalizando a fundação e os órgãos de controle fiscalizando a universidade, acho que é o ideal dos mundos. Sem impedir com que a fundação cumpra o seu papel. Porque se nós fecharmos completamente as oportunidades, a própria fundação de apoio se torna um órgão da universidade. Aí já não interessa mais, acho que não pode ser assim.

Alexandre: Então essa seria a dinâmica na relação entre universidade e fundação e a vocação da fundação?

Dr. Lauro: Na minha opinião, não é vocação das fundações de apoio exercer as atividades fim da instituição apoiada, há um conflito evidente, ela não pode fazer isso. A instituição criada para realizar as atividades de ensino, pesquisa e extensão é a universidade, a fundação de apoio não pode jamais chamar para si o papel da universidade, no momento em que ela chama para si o papel da universidade ela passa a ser uma "concorrente" da universidade, na medida em que ela vai oferecer o mesmo serviço que compete a universidade oferecer e aí eu acho que ela desvirtuou as suas atividades, ela não pode mais ser chamada de fundação de apoio.

Alexandre: Então, a gestão de projetos não seria uma função da universidade?

Dr. Lauro: A gente pode dizer que a gestão do projeto, a gestão financeira e administrativa do projeto, a gente pode dizer que esta aí é uma atividade que não é atividade precípua da universidade. Da Universidade é ensino, pesquisa e extensão. A atividade administrativa a gente pode dizer que não é uma atividade fim da universidade, é uma atividade meio e por ser atividade meio é que eu acho que abre essa possibilidade de transferir essas atividades para outra instituição que vai prestar essa coisa, transferindo essa atividade meio para viabilizar as atividades fim.

Por isso que eu costumo dizer que nem os projetos, tem fundações de apoio que contratam diretamente projetos como se dela fossem, na nossa visão aqui, a minha a do Professor Targino, não é essa os projetos são da universidade, a fundação de apoio, ela nos auxilia, nos apoia na realização destes projetos, geralmente nos apoia em que: só

administrativa e financeiramente, ou seja no funcionamento burocrático da coisa. Quem que vai realizar mesmo o projeto? Vai ser um laboratório da faculdade, vai ser um professor da universidade, geralmente de dedicação exclusiva, tempo integral, né.

Então é esse professor que vai fazer esse projeto, a fundação de apoio pode eventualmente suprir a carência de um profissional ou outro, mas a fundação não vai suprir a ausência deste profissional, não está lá, está na universidade, a fundação de apoio tá gerindo simplesmente esta mão de obra gerencial, mas eu não posso nem falar que é uma mão de obra da fundação de apoio, embora a rigor essa pessoa seja paga pela fundação de apoio.

Alexandre: Via bolsa?

Dr. Lauro: A rigor bolsa, mesmo que seja um profissional liberal que seja contratado, autônomo ou coisa assim. Embora ela pague, este é um profissional, um colaborador do projeto e o projeto é da universidade. Então essa visão é que muitas fundações de apoio acabaram distorcendo, eu acho que é o caso da USP, criar um número grande de fundações de apoio, e no caso as fundações acabam trabalhando quase de maneira independente em relação a universidade, a universidade não tem quase que ingerência em relação ao funcionamento das fundações, sobre os recursos nem pensar né.

Hoje eu tenho um receio de falar sobre outras fundações, porque hoje eu não sei. Depois de Brasília, eu não sei.

Alexandre: As empresas privadas quando entram em contato com o pesquisador aqui na universidade para algum projeto, para o desenvolvimento de soluções para problemas técnicos que elas vêm enfrentando em sua estrutura produtiva, elas demandam a participação das fundações de apoio na gestão dos projetos?

Dr. Lauro: Não, não é por demanda não. Na verdade, pelo que eu entendo as fundações de apoio existem por uma criação das próprias universidades, as universidades que ao longo do tempo foram construindo essa solução, que é a construção de fundações de apoio para ajudá-las nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, para apoiá-las nessas atividades que a gente conhece hoje. Não é porque outros parceiros externos demandem essa existência, é que com o tempo isso foi se consolidando, se constituiu, foi se consolidando e se tornou uma prática, não é?

Então nas relações das universidades, principalmente nas federais, com a Petrobrás muitas das universidades, talvez todas tenham relações contratuais, através de convênios, que costuma financiar pesquisas, principalmente na área de combustíveis de petróleo, etc. Então nesse relacionamento histórico com a Petrobrás, as fundações começaram a ser inseridas como intervenientes, como participantes, justamente para gerir os recursos e isso se tornou uma prática no relacionamento com a Petrobrás. Talvez por isso a Petrobrás quando foi estabelecer este convênio com a Universidade Federal do ABC ela já propôs que tivesse a participação de uma fundação de apoio, pois ela própria já se habituou com este tipo de relacionamento e ele está funcionando bem, as coisas estão caminhando, então ela quer continuar nessa linha de funcionamento.

Inclusive a questão da propriedade intelectual em 2006, ou 2007, todas as universidades tiveram uma discussão muito grande com a Petrobrás, porque ela não queria concordar que os direitos de propriedade intelectual sobre os desenvolvimentos resultantes de projetos desenvolvidos pelas universidades com recursos da Petrobrás ficassem com as universidades. Deu muito trabalho até que nós chegamos a um acordo de âmbito nacional, até que a Petrobrás aceitou compartilhar os direitos de propriedade intelectual, estabelecemos uma fórmula lá de 20/80, 80/20, que aí.

Acabaram entendo que a contribuição para o desenvolvimento não é só o dinheiro, a contribuição é o conhecimento, a participação do inventor é fundamental, a participação da indústria é fundamental, assim por diante. Aí se estabeleceu uma fórmula que agradou a todos e estamos usando até hoje. Então, hoje a Petrobrás tem uma minuta que é fruto dessa discussão de longa data, em que foi se estabelecendo uma minuta de convênio, de acordo de cooperação e assim por diante, e nessa minuta tá prevista a participação da fundação de apoio.

Alexandre: Por fim, eu gostaria de tratar da Lei de Inovação. Nas minhas entrevistas eu tenho me deparado com duas posições. A primeira de que há lacunas na Lei, dificultando a operacionalização da parceria entre universidade e iniciativa privada. Um exemplo disso, é a falta de previsão de que um profissional da iniciativa privada possa atuar dentro da universidade no desenvolvimento de projetos. A

Lei de Inovação prevê apenas que o pesquisador público possa realizar atividades na empresa. Outro exemplo é a não regulamentação do artigo que trata da sociedade de propósito específico presente na Lei. Outros, como o Prof. Grando, discordam dessa leitura, apontando o que para alguns são lacunas como espaços abertos onde pode ser exercido a autonomia

universitária, com normativas próprias de modo a regulamentar a relação. Qual é a sua avaliação da Lei de Inovação? Você se posiciona de que lado neste debate?

Dr. Lauro: Olha a contribuição real que eu tive com essa questão da Lei de Inovação foi com a contribuição que eu dei com a professora Ana Torkomian, na elaboração da normativa que criou a Agência de Inovação da UFSCAR, lá onde o Marcelo presta os seus serviços, colabora, que você já deve ter coletado a Portaria que trata da nossa Agência de Inovação. Eu tratei diretamente da elaboração daquela Portaria junto com a Professora Ana.

Aliás eu sou orgulhoso daquela Portaria, acho que nós fizemos um bom trabalho, acho que fizemos uma coisa que regulamentou bem esta questão aqui dentro da universidade, e permitiu com que as coisas acontecessem aqui de uma maneira mais organizada, que as coisas tivessem um fluxo de atividades nesta área de maneira mais organizada, mais segura, mais racional, vamos dizer assim dentro da universidade. Porque até aí a inovação, vamos dizer o desenvolvimento tecnológico, gerava patente ou poderia gerar patente de inventos, processos e produtos, etc, ficava meio solto, se eventualmente se corria atrás para se fazer um registro, era porque um professor, acho que esse caso seria necessário fazer, né. Primeiro o trabalho da Professora Ana na Fundação de Apoio e depois o trabalho da universidade que deu um tratamento gerencial e normativo para esta questão da inovação no âmbito da universidade. Eu acho que a universidade federal de São Carlos ganhou bastante em organização e funcionalidade sobre estes temas.

Então eu acho que eu sou mais na linha do que você falou do Grando aí. Porque quando o Estado regulamenta demais é uma chiadeira danada que estão invadindo demais, estão passando por cima da autonomia, o caso do Acórdão do TCU é evidente, alí o que eles estão propondo é uma regulamentação maior, aumento da regulamentação, aumento da supervisão.

Quando nós temos uma Lei de Inovação, que a primeira grande porta que ela abriu foi que sempre houve dentro da universidade uma dúvida muito séria sobre a possibilidade de estabelecimento de cooperação, parceria, com a iniciativa privada para gerar inovação tecnológica, "mas a gente pode fazer isso"? Uma pergunta natural, né? Pensando o princípio da legalidade. A gente pode fazer isso?

Não tem nenhuma lei que permita a gente fazer isso. Aí fica naquela, né, faz, não faz, faz, não faz, e acaba não fazendo, né! As pesquisas que eram feitas aqui acabavam se perdendo né, não se conseguia nem repassar isso para a iniciativa privada. Não que esteja mil maravilhas, mas já conseguimos repassar algumas coisas, começamos a criar, a registrar, a

proteger e a repassar algumas coisas para a iniciativa privada. Isso aqui na UFSCAR, mas acho que em outras universidades também.

Quando nós constituímos a Agência de Inovação, contando com o apoio da FAI, com o apoio do Marcelo, com o Apoio da Ana, as coisas começaram a estabelecer uma estrutura. As coisas começaram a ganhar funcionalidade. As pessoas começaram a saber como elas tinham que se comportar para detectar uma produção, proteger essa inovação e disseminar para a comunidade e com base nisso também obter benefícios para a própria instituição. Isso começou a ficar mais estabelecido, mais evidente para todos que trabalham nessa cadeia de geração de conhecimento, né.

O que eu acho que aconteceu com a Lei de Inovação é que ela teve o grande mérito de dizer para todo mundo: façam isso porque pode e é bom para o país, é bom para a universidade e é bom para a sociedade. Pode fazer. Aí disciplinou um monte de coisas, dentre elas a existência da Agência de Inovação, outra a possibilidade de parcerias público-privadas, outra a possibilidade de contratação das fundações de apoio, tá escrito lá. Eu tenho uma agência de inovação, nós não demos esse passo ainda, mas se a universidade quiser ela pode decidir por sua instância deliberativa competente que vamos contratar a fundação de apoio formalmente para que ela cuide de tudo que diz respeito a patentes, contratamos e aí a Agência fica só com o papel intelectual.

Qual o papel intelectual de avaliar os projetos, ver o seu potencial inovador, se é o caso ou não de se ter uma inovação protegida, ah tem, então fundação de apoio taí, para você, dá tudo para a fundação de apoio fazer, todos os contratos, tudo, acho que é o caminho que dá maior agilidade, negocia aquilo com a iniciativa privada.

Alexandre: Mas a FAI não está fazendo assim?

Dr. Lauro: Ela está fazendo assim, mas na verdade é a fundação de apoio, é claro, mas é a Agência de Inovação que tem essa competência né. A FAI apoia a Agência de Inovação, mas do ponto de vista jurídico formal é a Agência de Inovação.

Alexandre: Porque eles estão inclusive no mesmo espaço físico. O Marcelo, por exemplo, está nas duas.

Dr. Lauro: Pois é. É isso que eu falei no aperfeiçoamento no nosso normativa interna aqui. Nós temos uma normativa interna aqui, mas nós temos que dar mais um passo interno aqui, normativo aqui interno.

E no caso da Lei de Inovação é a mesma coisa acho que tem que acontecer. As questões estão lá previstas, agora isso que você falou do pesquisador externo vir trabalhar dentro da universidade ou alguém vindo de fora, por que em um termo de parceria você não pode estabelecer isso?

Será desenvolvido um projeto tal, em que se realizara a parceria tal, eles vão entrar com tanto de recurso, com isso, com aquilo, e também haverá a participação de um pesquisador indicado pela empresa tal, que atuará no laboratório, incorrendo todas as despesas por conta de...por que haveria algum problema, eu não vejo nenhum problema. Aí o sujeito vem trabalhar aqui, alguém da empresa trabalhando em um projeto da universidade. Eu não vejo dificuldade nenhuma para isso, aí vai falar, precisaria estar na Lei, aí eu vou falar não! Possibilitou a parceria com a iniciativa privada.

Alexandre: Eu digo isso porque um auditor do TCU no encontro do Confies em 2009, ele se prendia ao comando de que a administração pública só pode fazer aquilo que está previsto em lei. Portanto, como não está previsto em Lei, não pode. Aí ele fez isso em vários temas que haviam sido colocados em debate pelos pesquisadores no encontro, que não tinham previsão expressa na Lei de Inovação.

Dr. Lauro: Visão estrita, literal do principio da legalidade. É assim, essa é a visão de muitos auditores, de membros do Ministério Público, ficam apegados a letra fria da lei, a uma visão dogmática do direito, aí não vê alternativa, esquece de outras coisas mais importantes na interpretação, aí ficam amarrados.

Não conseguem contribuir para o país melhorar. Você precisa ter um pouco de criatividade na hora de interpretar a lei, se não nós todos viramos uns robozinhos, uns autômatos, nós temos que interpretar a lei, palpar a realidade. Temos que ler os livros dos sábios, não é, se é que as leis podem ser consideradas produções dos sábios, os livros dos grandes pensadores, e temos que dar a nossa contribuição, colocar o nosso grãozinho de areia ali naquela escultura na praia, porque a vida em sociedade exige isso da gente, na construção de nosso futuro e da nossa realidade.

APÊNDICE F – Entrevista com Dr. Marcelo Ferro Garzon – Advogado da Assessoria Jurídica da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI) e da Agência de Inovação da Universidade Federal de São Carlos

Dr. Marcelo: Só para construir algumas premissas para a compreensão daquilo que eu vou colocar para você, como você viu aqui do lado temos a Agência de Inovação, né, ela fica dentro do prédio da fundação de apoio, então eu sou o assessor da fundação nos aspectos institucionais, apoio a diretoria, Dr. Maurício cuida da parte de licitação e a Dr. Juliana dos contratos com empresas terceiras, afora isso eu assessoro a Agência de Inovação.

A estrutura nossa foi criada de qual forma, o NIT da instituição é a Agência de Inovação, que é composta por uma comissão especial de propriedade intelectual e por uma diretoria e tem uma base operacional, que é suportada pela fundação que faz a base do trabalho do NIT, de prospecção, proteção e transferência de tecnologia. Então, nós fazemos este trabalho aqui e submetemos para análise de mérito da instituição. Então, só para você entender a minha atuação acaba indo nas duas frentes daquilo que você está estudando. Então vamos lá.

Alexandre: Um dos pontos principais na discussão sobre qual seria o papel da fundação de apoio e da universidade é o da complementaridade, ou seja, a fundação auxiliaria a universidade no que ela tem dificuldade de realizar sozinha. Nesse sentido, por exemplo, na área de gestão de propriedade intelectual e transferência de tecnologia, no que a fundação complementaria a atuação da universidade, tornando mais apta na gestão.

Dr. Marcelo: Vamos lá, com a vinda da Lei de Inovação, a Lei de Inovação disse haja um NIT, tipo Deus em um de seus dias, haja luz e a luz se fez, então, a instituição cria a ferramenta, cria esta instância, sabendo da importância disso para a universidade, só que esta atividade envolve uma série de outras microtarefas que precisam ser executadas.

Quando eu falo de proteger uma tecnologia, eu falo de uma redação, de pagamento de uma anuidade, de gente acompanhando esse depósito, além disso, eu falo em gente buscando empresas interessadas em licenciar essa tecnologia, pessoas visitando essas empresas, tratando das negociações, reduzindo isso a termo para levar para a apreciação da instituição.

Num segundo momento, eu falo de pessoas recebendo relatórios de pagamento de royalties, registrando, contabilizando e repassando para AGU, num segundo momento, dividindo para os inventores, melhoristas, obtentores, dividindo para a instituição, dividindo

para o departamento. Isso assim, eu estou resumindo do resumo, né, uma série de micro atividades que tem de ser feitas.

O que nos mostra é o seguinte, não valeria a instituição, pelo menos no início, em que esta estrutura do NIT começa a se concretizar, não seria oportuno fazer todo esse trabalho pela universidade. O caminho usual qual seria?

A contratação de um escritório terceirizado para gerenciar, como a grande maioria das instituições tem. Você abre uma licitação, contrata um escritório e o escritório faz este gerenciamento de portfólio por um preço X, só que aqui, historicamente, a fundação tem uma iniciativa na área de propriedade intelectual e vem apoiando a instituição nessa empreitada. Então ficou muito mais adequado colocar a fundação para desempenhar esse papel de escritório de transferência de tecnologia, do que contratar um escritório terceirizado, primeiro pelo custo, por a fundação entende isso como um dos mecanismos de fomento que ela tem como missão, então esse custo é suportado por ela, e mesmo que este custo fosse repassado para a instituição, dada a nossa finalidade não lucrativa, o nosso custo seria infinitamente menor, dado o custo de um escritório terceirizado.

Nessa empreitada de tentar vincular a nossa atividade com a da fundação, um dos grandes algozes da fundação é o Acórdão do TCU, no âmbito federal. Nós nos deparamos com alguns Acórdãos do TCU em que ele diz e reitera várias vezes, em que ele diz que a fundação deva ser um escritório de transferência de tecnologia. Então nós vimos que nossa maneira de atuar está em linha com aquilo que o próprio TCU entende como correto.

Alexandre: Aproveitando que você mencionou o Acórdão do TCU, um tema controverso que eu gostaria de tratar aqui é o do conceito de recurso público do Acórdão. Especialmente no que tange a recursos de origem privada que por serem empregados em projetos da Universidade se tornariam públicos, tendo, por consequência, de respeitar as regras do regime de direito público, licitação, orçamento e etc. Como refletiu este conceito na operacionalização das atividades da fundação?

Dr. Marcelo Garzon: Veja bem, o que você tem naquela questão do TCU, você tem um entendimento do Tribunal de Contas com relação ao que é recurso público, lá ele cria um raciocínio de que todo o tipo de recurso que venha para a instituição, por passar pela instituição ele passa a ser público, e aqueles que vêm para a fundação tendo em vista uma atividade que será exercida por um docente também teriam esta natureza. Isto é um entendimento do TCU que está sendo combatido por diversas instâncias, mas para nós não há

grande dificuldade, hoje recurso FINEP, ou qualquer outro órgão de fomento que aporte recurso na fundação eu obedeço as regras de direito público, eu licito, eu obedeço as normas do direito administrativo, todos, para mim isso não é um problema.

Como o Professor Paulo é presidente do Confies, então a gente tem um acesso um pouco privilegiado ao contexto nacional, então você percebe que isso em outros lugares é um problema. Porque nem sempre tem-se esse entendimento de que o recurso é público.

Eu particularmente tenho lá as minhas reservas com o posicionamento do TCU, da maneira como foi prolatado, o que está na conta única da União, tá na conta única da União, isso é recurso público. O que entra na fundação em que ela é contratada, eu tenho uma autorização legal de exercer a atividade como empresa privada fosse, isso é sacramentado por lei, isso é sacramentado por decreto, aí eu tenho um entendimento do TCU que é contrário a isto. Mas para nós aqui não há grandes problemas. Todo o recurso que venha de origem pública obedece a Lei n.º 8.666/93 e os demais princípios do Direito Administrativo.

Recursos que venham de natureza privada não são considerados como recursos públicos, entram aqui como origem privada e seguem sim boas práticas na gestão desse recurso, ninguém rasga dinheiro aqui, todo mundo se preocupa em balizar aqui, ter três propostas de tudo, orçamentos, tudo é aprovado dentro de um programa da instituição, a fundação só executa aquilo que a instituição aprovou num programa de trabalho.

Alexandre: O Prof. Targino e o Prof. Paulo Ignácio mencionaram em suas entrevistas que características históricas peculiares da FAI fizeram toda a diferença para a construção de uma boa relação com a UFSCAR. Dentre estas características menciono a vinculação entre recursos e sua destinação para projetos específicos. Quanto essas peculiaridades foram determinantes para a gestão da fundação, a começar pela gestão da propriedade intelectual?

Dr. Marcelo: Muito. Hoje nós temos uma estrutura muito fechada, para você entender vou explicar de outra maneira. Se hoje um professor apresentar uma atividade que não envolve um acordo de cooperação com qualquer outra instituição, a agência é consultada, se houver um projeto, todo o projeto quando proposto, tramita por várias instâncias na instituição e hoje a Agência de Inovação é uma instância, então tem esse projeto de cooperação UFSCAR-Embrapa, por exemplo, ao chegar em algumas das instâncias de avaliação de mérito eles pedem parecer da Agência, então nesse momento eu consigo resguardar os interesses da instituição, veja que isso é casuístico, idem na fundação, então a fundação, como ela recebe projeto a projeto, a Agência de Inovação acaba sendo consultada ou no momento de

aprovação acadêmica ou pelo operacional da fundação, então não há, bom, eu não vou dizer que não há, mas enfim, o risco que tenham projetos gerando patentes por fora, sem que a Agência de Inovação possa inserir ali clausulas de propriedade intelectual, sem que se possa gerir ali os ativos que serão gerados, o risco é muito baixo de que isso aconteça.

Alexandre: Quanto ao modelo da Lei de Inovação, aqui há uma ICT?

Dr. Marcelo: A Universidade é a ICT aqui. Há uma distinção entre IFES e ICT, que não veio da Lei da Inovação, veio de uma Lei anterior. O IPT é uma ICT, por exemplo, numa última legislação, até então ICT e IFES eram entendidos como sinônimos, porque uma instituição federal de ensino, ela deve, trem características de institutos de ciência e tecnologia, aí no final do ano passado veio uma legislação que separou, ICT é uma coisa e IFES é outra. Logo depois, veio uma bobagem que fez, saiu uma alteração que disse que tanto para um quanto para outra era o mesmo tratamento para a Lei de Inovação. Porque, na verdade uma ICT em alguns casos não será uma IFES, mas em muitos casos uma IFES será uma ICT, porque ela é um instituto de ciência e tecnologia, ela te esse viés de pesquisa e de extensão.

Alexandre: Outro tópico controverso é o da remuneração da e na fundação de apoio? Como ela se dá? O Prof. Paulo mencionou a taxa de administração e inclusive a discriminação que é feita em alguns projetos, eu queria que o senhor tratasse da taxa e do fundo de equalização promotor da diferenciação na cobrança realizada em projetos?

Dr. Marcelo: Vou tentar te explicar em linhas gerais, mas já faço uma ressalva que este assunto está sob análise. Estamos analisando como esta sistemática ficará, você veio num momento em que tudo está mudando. Mas para você entender como era vigente. A remuneração se dá mediante taxa, uma prática ao nosso ver correta, pois a própria Lei de Inovação fala na cobrança de taxas para cobrir despesas administrativas e fala em percentual. Mais uma vez tem um posicionamento aí que não é dominante, mas eu já escutei algumas vezes, que a remuneração mediante taxa vinculada a percentual de projeto pode caracterizar conflito de interesse. A nosso ver não se aplica porque não é a fundação que cria o valor do projeto e sim o coordenador, mas há um entendimento aí de que a taxa de remuneração da fundação ser vinculada ao valor do projeto poderia gerar um conflito de interesse porque geraria um interesse na fundação que o projeto inflasse para que ela tenha uma taxa maior. Mas no nosso caso, como é a universidade que aprova o projeto, o mérito, as propostas, tudo

vem pronto de lá e eu executo daqui, esse conflito não tem condições de acontecer. Muito embora, mesmo nas instâncias em que isso seja feito conjuntamente, eu particularmente não, isso é colocação de quem não conhece bem pesquisador, a única coisa que esse pessoal quer é fazer a pesquisa seguir adiante. Todo mundo só quer que o trabalho aconteça, ninguém quer levar vantagem em nada, pessoal quer fazer a coisa andar.

Bom, então a taxa da fundação era assim. Esse fundo de equalização foi criado para que finalidade? Ele era um fundo que busca o que? Bom, ele é um fundo que quando o professor apresenta um projeto que é muito carregado em compra de insumos, que tem características mais pessoais, a taxa do fundo de equalização sobe e aí isso gera uma remuneração mais adequada a instituição. Quando no projeto, você tem lá aquisição de equipamentos, material permanente que vai ficar para a instituição esse fundo de equalização desce, porque o próprio projeto está trazendo estrutura para a instituição. Tá cobrindo seus custos.

Alexandre: No tocante a gestão de recursos e ao conceito de recurso público, como se dá aqui o recolhimento de recursos à conta única do Tesouro Nacional? A fundação opera de modo a minimizar o contingenciamento orçamentário, ou seja, o repasse tardio de recursos destinados à projetos de pesquisa, ensino e extensão? Qual a sua opinião sobre o Decreto de 2010, especialmente em sua disposição que parte dos recursos obtidos pela fundação devem voltar a conta única?

Dr. Marcelo: Bom, primeiro que foi criada uma série de medidas visando acabar com aquele problema de recursos não passar de um exercício para outro. Tem aí algumas normas que estão regulando melhor estas vindas de recursos, então se eu faço um empenho em um ano e por algum motivo eu não consigo executar esse recurso volta no ano subsequente, só que não é tão simples assim.

Me parece que ele compromete a nossa expectativa de entrada de recurso, me parece que a legislação veio, mas não curou 100% do problema. E a fundação, e eu estou aqui lhe dando a minha opinião particular, ela é muito mais do que uma ferramenta para resolver esse problema de repasse, ela é uma ferramenta que propícia uma interação com o meio empresarial muito mais adequada, porque a universidade tem uma velocidade de ação e o meio empresarial tem outra velocidade de ação, é um pouco difícil, sem qualquer demérito a qualquer uma das duas, elas tem a sua justificativa na instância em que ela ocorre. A fundação

ela vem para casar esses dois interesses, então ela é uma válvula redutora que entra no meio destas duas engrenagens para tentar ajustar e engrenar estes dois tempos.

Vamos imaginar o seguinte: vamos pegar um projeto da Braskem, a Braskem quer desenvolver um novo polímero e está disposta a gastar X mil reais para desenvolver um novo polímero. Meu professor apresenta um projeto. Se este recurso é gerenciado pela universidade ele entra na conta única, cada tubinho tem que se submeter ao departamento de compras, preparar um edital, publicar, se a quantidade não for suficiente, tem que abrir um novo edital, eventualmente tem um novo aditivo de preço, o professor não se conforma.

Então você tem uma série de dificuldades, dificuldades para o pagamento de bolsas, dificuldades para contratação de pessoal para projeto. Quando a Braskem deseja produzir um novo polímero, ela tá disposta a colocar 10 pessoas trabalhando aqui no meu grupo, só que a instituição não tem forma jurídica para isso, ela não tem mecanismos jurídicos para atender essa demanda.

Alexandre: A Lei de Inovação deixou escapar essas questões?

Dr. Marcelo: Mesmo que você tenha pagamentos de pessoa física, que são algumas utilizações que a instituição pode ter, para o desenvolvimento de pesquisa isso é inadequado, você precisa reter talento, você precisa que uma pessoa comece com um projeto e termine com um projeto. Se ele está recebendo uma bolsa a cada três meses ou um pagamento a cada três meses, pagamento de pessoa física, sem vinculo, sem fundo de garantia, sem Unimed, ele tá procurando emprego.

A fundação consegue dar tudo isso, então a Braskem vem aporta o recurso aqui, o professor vai preparar um projeto, vai submeter a instituição, esse projeto tem que ter um mérito acadêmico, tem que ter as aprovações da instituição, aí ele virá para a fundação, aí a Braskem irá aportar o recurso aqui e a fundação irá executar conforme aquelas alíneas.

Então eu consigo contratar em um projeto 10 pesquisadores, comprar material de consumo, compra passagem, levar o meu pessoal para a Braskem, trazer de lá para cá, nesse meio também acabo gerando possibilidade de estágio para mestrando, de bolsa, enfim de uma série de opções aí que a empresa abre para melhorar essa interação com a universidade. Então a fundação vem muito mais nessa perspectiva, do que para resolver o problema de repasse de recursos.

Alexandre: Todavia, no debate ocorrido tanto no TCU, como no Confies, o papel de gestora administrativa e financeira é considerado muito importante para a pesquisa e extensão na Universidade. Não é uma função fundamental aqui?

Dr. Marcelo: Sim. Tanto é que já está consolidado. Saiu a nova legislação. O TCU mais uma vez começou a tentar restringir, dizendo que gerenciamento financeiro não é apoio institucional, e como a coisa ainda não se resolvia, veio uma lei dizendo que apoio institucional é gerenciamento financeiro e administrativo também, então hoje isto está sepultado. Porque é. A fundação faz uma porção de outras coisas, mas também faz gerenciamento administrativo e financeiro.

Alexandre: A FAI também atua na oferta de alguns cursos, não?

Dr. Marcelo: Sim, alguns cursos de especialização. São diferenciados dos mestrados e doutorados. São cursos de especialização com um foco específico.

Alexandre: Qual a proporção atual entre a receita da fundação advinda de entidades privada em comparação com a de entidades públicas. Qual seria?

Dr. Marcelo: Em primeiro lugar a fundação vive basicamente da taxa de administração que ela cobra. 100%. Estas só são cobradas de recursos que entram de empresas, como eu disse. Projeto FINEP aqui dentro não paga nem taxa. Eu gerencio e administro por uma facilidade de pessoas para poder preparar relatório, para poder preparar o pesquisador, mas a fundação não recebe um centavo, é mais uma das coisas que a fundação entende como sua missão. Então eu vivo hoje dos valores recebidos em projetos de extensão, assim entendidos aqueles que recebem recursos privados para execução e é disso que a fundação sobrevivi.

Alexandre: Então como funciona quando um recurso FINEP entra na fundação? Por exemplo quando um professor ganha um concurso aberto pela FINEP?

Dr. Marcelo: Este recurso não entra para a instituição. Tem duas opções, ou ele é gerenciado por aqui, ou ele é gerenciado na conta corrente do pesquisador. Agora você imagina um pesquisador com um talão de cheque de um milhão e saindo lá no site da FINEP que ele tem um milhão em conta, o risco que esta pessoa sofre, que ela pode sofrer um sequestro, o fisco

que simplesmente ignora o que é pesquisa, o que é isso ou que é aqui, "isso aqui é receita, então eu vou tributar", ele não pergunta, ele simplesmente executa da maneira como ele acha que é adequado. Então, o professor gerenciar os recursos em conta corrente própria é um grande risco, por isso a fundação também atua.

Alexandre: A fundação também atua no auxílio da contabilidade e prestação de contas do pesquisador, não?

Dr. Marcelo: O professor apresenta a prestação de contas e eu tenho uma pessoa aqui capacitada, que trabalha com a interface da FINEP a mais de dez anos, então ele vai apoiar o professor na apresentação de relatórios, auxiliando na formatação, no envio, no acompanhamento, porque o professor precisa deste apoio.

Alexandre: O Prof. Targino mencionou que numa licitação realizada pela fundação e na mesma realizada pela universidade, a fundação a realizará de forma mais eficiente. Isso é verdade? Por quais razões? No que ela seria mais ágil e eficiente?

Dr. Marcelo: A chave tanto para a atividade, aí eu coloco no mesmo tacho a atividade de gestão de propriedade intelectual. As pessoas que fazem isso aqui, o fazem profissionalmente full time. Quando eu tenho a instituição, meu setor de compras lá é subdividido em uma enormidade de áreas, eles têm assim, eles têm um piano enorme para carregar.

Aqui eu preciso abrir uma licitação em um mês, se eu não tiver gente eu contrato e faço acontecer. Eu sou pago para fazer acontecer, então nisso eu consigo ganhar eficiência. Porque a fundação trabalha como uma empresa privada, então se a instituição precisa que eu deflagre um certame em quarenta e cinco dias, eu vou deflagrar, se eu não tenho equipe eu contrato, se eu não tenho gente, enfim eu resolvo, eu tenho que fazer acontecer, este é o meu papel.

Então é por isso que você acaba ganhando em eficiência. Eu preciso fiscalizar uma obra, a instituição tem que ver se vai alocar...aqui eu vou lá e contrato e ponho o cara para trabalhar no dia seguinte. Então isso me dá celeridade. Eu consigo trabalhar profissionalmente com aquela atividade.

Alexandre: Com relação aos dirigentes da Fundação. Como funciona a remuneração dos diretores executivos aqui? O Prof. Paulo Ignácio, por exemplo, formalmente ele é assessor da

reitoria da UFSCAR, não? Ele é um professor aposentado, essa é a tônica da diretoria da fundação?

Dr. Marcelo: Sempre foi assim historicamente. Historicamente nunca se remunerou diretor. É assim, não sei o grau de vivência que você tem, mas professor é uma pessoa, assim, fora do normal, essas pessoas são abnegadas, fazem tudo isso porque querem ver a instituição crescer, amam esse negócio aqui. A instituição ela está em greve, mas se você for ver no laboratório aqui todas as pessoas estão trabalhando. Então é da natureza deles. Então, não vou dizer que é simples preencher o cargo, porque administrar uma fundação é pesado, mas sempre teve diretorias compostas por membros da instituição.

Alexandre: Pela sua experiência, não há um pleito reivindicando que a direção das fundações possam ser remuneradas pela própria entidade? Para mim, nada mais natural do que um diretor de fundação receba uma contraprestação pelos seus serviços prestados. Lógico, há diferentes formas de se remunerar, mas a simples proibição não é negativa para a organização das fundações?

Dr. Marcelo: Tem pleito e tem legislação para isso, mais uma vez, a nova legislação excluiu aquela vedação que proibia a remuneração de diretores. A nova lei de fundações, agora, abre margem para que se remunere diretores. Aqui, por enquanto, mantém-se da mesma forma.

Em principio tem de ser construído. É uma possibilidade, é plenamente viável, afinal, a pessoa dedica um bom tempo e seu trabalho aqui, mas ainda não foi implementado. O que eu posso te dizer é que desde o final do último ano, nós já não temos mais a vedação de que isso aconteça, salvo aquelas que são de interesse público, finalidade filantrópicas, que ainda tem vedação específica em lei própria.

A vedação que havia para as fundações era vinculada a Lei das Fundações, na verdade ao seu Decreto regulamentador, e com a vinda do novo Decreto, aquela previsão foi extirpada, então hoje é possível. Até agora ninguém implementou.

Alexandre: Pela sua experiência, qual é a principal dificuldade na aproximação entre a universidade pública e a iniciativa privada? Alguns apontam que a fundação funcionará como um elo entre estes dois agentes. Por que é tão difícil esta aproximação se dar de espontaneamente?

Dr. Marcelo: Tudo que a empresa privada quer gerar ela quer gerar para si, no tempo adequado. Falar para ela que ela vai interagir com um órgão público, onde tudo é público, o laboratório é público, cria um fantasma, que não existe, mas cria e dificulta esta relação. A fundação vem exatamente para isso.

A empresa trata comigo que sou privado como ela, eu tenho meus trâmites com a instituição. Então nisso ela vem ser um facilitador, quando ela me pede uma minuta de contrato, eu entrego no dia seguinte. Claro, isso tem que ser validado pela procuradoria jurídica se a universidade for ser interveniente, sim. Mas acontece que eu consegui dar uma resposta para a empresa. Eu preciso colocar o meu pesquisador para conversar com o cara que trabalha no *core* do negócio da Petrobrás, eu tenho condições de redigir um termo de sigilo no dia e colocar estes dois para conversar. Um termo de sigilo na instituição tem todo um regramento próprio e esferas para serem transpassadas.

Alexandre: Isso tudo se torna mais fácil em razão do Procurador da UFSCAR ser o Dr. Lauro ou há um mecanismo institucional que atribui maior liberdade a fundação para a elaboração deste tipo de documento?

Dr. Marcelo: O Dr. Lauro é assim, é uma figura fantástica que tem nele essa vontade de fazer a UFSCAR crescer cada vez mais e trabalhar somando. Sempre observando a legalidade, mas somando com a instituição. Não sendo uma instância de entrave, sendo uma instância de apoio e atuação presente em tudo que se faz. Mas essa experiência que eu te passei, ela é corriqueira em todas as instituições.

Veja, é muito complicado conversar com professor sobre gerenciamento de projeto. Ele as vezes faz essa confusão. Às vezes ele passa pelo Procurador e ele diz não. Aqui eu não falei da instituição, eu tenho uma série de procedimentos rígidos lá, mas eu estou dizendo da relação fundação e empresa.

Depois há uma outra relação, fundação e instituição e pesquisador e instituição, que é dentro de casa. A minha interface com empresa é fundação. Se eu faço um termo de sigilo é como fundação, eu não tenho a assinatura do Dr. Lauro no termo de sigilo que eu estou celebrando, eu FAI estou assumindo o compromisso de sigilo, então essas minhas relações elas tem um respaldo na instituição, tem mecanismos na instituição, mas isso é dentro de casa. Para fora, eu fundação falo com a empresa.

Alexandre: No tocante a Agência de Inovação. Hoje ela se encontra dentro da estrutura física da FAI, agora a tendência é de emancipação? Ela irá criar corpo próprio?

Dr. Marcelo: Olha, a Agência de Inovação é uma instância da instituição e como uma instância da instituição, tem a sua diretoria suprida de tempos em tempos. Então cada diretoria busca uma linha de atuação. Hoje o Professor Paulo está muito confortável com a linha que a fundação vem trabalhando.

Você tem a Agência de Inovação, como uma instância da Universidade e você tem a fundação de apoio com o escritório de transferência de tecnologia que trabalha apoiando esta estrutura. Se essa estrutura vai ganhar mais capilaridade, mais estrutura para trabalhar sozinha só o tempo vai dizer, e o governo. Né?

Porque ele tem que incentivar isso. Ele tem que permitir a abertura de cargos aqui, tem que permitir funcionários, agentes de transferência de tecnologia, agentes de propriedade intelectual, ele tem que prever como é que vai se dar a análise jurídica destes documentos, certo? Tudo isso tem que ser regrado e a União tem que dar ferramentas para a instituição prosseguir. Tirar isso da lei de compras. Transferência de tecnologia não é compra é transferência de tecnologia. Mas nós temos que sair do regime da Lei de Licitação.

Alexandre: Em regra, a maioria das compras não se dão sob hipóteses de dispensa de licitação?

Dr. Marcelo: Você tem muitos casos de dispensa, mas ainda existem muitas amarras dentro da Lei de Licitação e ainda com um outro agravante, esta figura da Lei de Inovação, o TCU ainda não validou, a estrutura está se formando na prática, né. Até hoje não houve fiscalização que pontuasse, transferência de tecnologia, porque é passível de auditoria, saber valoração de royalties, querer saber custos de proteção, querer saber valoração de ativos, tudo isso o Estado precisa regrar, não adianta vir só a Lei de Inovação.

Alexandre: Mesmo porque ela fala muito pouco disso.

Dr. Marcelo: Exatamente. Ela cria um ambiente propício e o próprio professor Grando, a pouco tempo nós tivemos juntos, ele disse que a ideia da Lei era exatamente essa, criar as balizas, dizendo que era possível e deixar as instituições irem criando as suas rotinas e suas ferramentas. Não se criou um modelo único fechado. Porque não dá para ter um modelo único

fechado num país com as nossas dimensões, com as nossas diferenças políticas de localização, então cada local acaba tendo o seu arranjo.

Alexandre: Essa estratégia não acabou gerando problemas? Essa liberdade foi também associada a possibilidade de desvios, em especial no caso da Universidade de Brasília, com o caso da FINATEC.

Dr. Marcelo: Olha esse caso prejudicou parcialmente a imagem das fundações. Mas isso não teve nada haver com a Lei de Inovação e com a atuação do NIT, então essa é uma atividade que não foi contaminada vamos assim dizer. E a atuação da fundação foi, vamos dizer assim, o problema é a Miriam Leitão, o problema é a Rede Globo e a maneira como ele dão um enfoque para as coisas. É então isso durante algum tempo gerou alguns dessabores para as fundações, mas hoje acredito que isso seja superado.

Eu não recebo empresas aqui que mencionam a história da FINATEC, isso não acontece e eu atendo muitas empresas. Eu consigo dizer para você que isso não nos abalou, não houve redução na entrada de receitas, não houve nada disso.

Alexandre: O que hoje você acredita ser o aspecto central para ser alterado na Lei de Inovação?

Dr. Marcelo: Hoje um ponto para mim que está lá expresso e que para mim falta regulamentação é a participação de servidores e da instituição em empresas. A possibilidade da instituição ser também titular de cotas da empresa com remuneração. Isso é um ponto, está lá, está dito, mas iai para fazer? Outra coisa a prestação de serviço pela instituição, isso foge da missão estatutária dela. A empresa vai pagar e ela não vai receber nota? Ela não vai emitir nota? Ela vai mudar o cadastro dela no FISCO? Para mudar o cadastro dela ela tem que mudar o estatuto, mas ela vai mudar. Eu conheço muitas instituições que estão avançando com estas questões, eu conheço instituições federais que já fazem prestação de serviço, já atuam em uma série de outras linhas.

Alexandre: Por exemplo?

Dr. Marcelo: UFMG. UFMG já trabalha desta forma. Eles tem procurado cumprir a Lei de Inovação dentro da universidade, também com o apoio da Fundep, porque como eu disse, você não tem cargos ainda.

Alexandre: E com o apoio da FAPEMG, não?

Dr. Marcelo: Exato, a FAPEMG é a grande parceira da UFMG.

Alexandre: E a FAPESP?

Dr. Marcelo: A FAPESP tem um entendimento diferenciado com relação ao que ela acredita que deva fomentar. As FAPs tem autonomia para escolher e traçar as suas políticas do que fomentar. Então a nossa FAPESP tem uma política de fomentar algumas coisas e a FAPEMG outras, sem demérito a qualquer um delas. São modelos diferentes e cada uma faz como achar mais adequado. A FAPEMG tem esse viés de apoio a inovação, de apoio ao NIT, suprimento de pessoal, lançamento de editais anuais para colocar bolsistas para trabalhar, tudo isso acontece lá e não acontece aqui.

Alexandre: Aproveitando a sua menção a bolsa. Como se encontra atualmente a questão da concessão de bolsas para alunos? Ainda permanece a controvérsia sobre ela?

Dr. Marcelo: Hoje a legislação permite expressamente a concessão de bolsa, inclusive para aluno. No texto da lei...não, não é na lei é no decreto, está lá no texto do decreto que é possível a concessão de bolsa de inovação para aluno.

Alexandre: Recentemente eu conversei com a Professora Maria Paula Dallari Bucci, na conversa ela me passou a impressão de que o ideal na calibragem dessa relação, entre universidade e fundações de apoio, seria trazer e resguardar a tomada de decisão na universidade. Há, sem dúvida, um incomodo em se operar uma estrutura privada dentro da universidade pública, especialmente pela lentidão como a agenda da autonomia universitária. Você acredita que o papel das fundações será reduzido com o sucesso da implementação de uma maior autonomia universitária?

Dr. Marcelo: Se houverem mecanismos que permitam com que a instituição trabalhe com a iniciativa privada, atendendo melhor os seus anseios, os anseios da sociedade no aspecto de inovação, no aspecto de desenvolvimento de projetos, não no aspecto de formação de recursos humanos, que isso hoje ela faz com excelência. Mas se você tiver um conjunto de normas que assim o permita, não vejo óbice, a fundação está aqui justamente para cumprir uma lacuna, tem muito mérito no que faz, cada vez mais e mais tarefas e fazendo melhor, mas se a instituição passa a atender a demanda integralmente não vejo problema.

Eu particularmente não acredito que a fundação deixe de existir. É como você disse, a fundação pode reduzir o seu papel, pode ter uma série de restrições a suas ações, mas eu não imagino ela deixando de existir.

Alexandre: Como funciona a demanda por projetos? É uma demanda que parte da faculdade e é encaminhada para a fundação ou também engloba a demandas feitas por empresas a fundação, que a partir daí organiza um grupo de pesquisadores para dar conta da demanda?

Dr. Marcelo: Para mim é um pouco difícil de aquilatar isso porque a empresa vem conversa com o professor, o professor apresenta um projeto na instância da instituição. Mas eu acho que estas coisas se equilibram. Na grande maioria das vezes as empresas procuram a instituição, os professores formam alunos que vão trabalhar na Down, que vão trabalhar na Petrobrás, vão trabalhar Brasil a fora.

Então eles sabem da excelência que tem aqui, eu acho que essa via é muito igualitária. Mas eu não tenho condição de aquilatar, porque para mim chega um projeto aqui, UFSCAR e empresa, ponto. Eu consigo dizer que a minha interação é muito maior com o meio empresarial do que com mecanismos de fomento, FINEP, etc.

Quem impulsiona a maioria das pesquisas financiadas aqui na fundação são empresas privadas isso eu consigo te dizer. Mas eu não consigo dizer para você da onde parte. Se é o professor que procura a empresa, se é a empresa que procura o professor, porque quando o professor redige o projeto ele já está mais ou menos alinhado com a empresa. Não que isso exclua, a fundação tem avançado num trabalho de busca de empresas, de formação de portifólio, de tentar apresentar projetos e formar parcerias. Então nós trazemos aqui empresas, como trouxemos a natura e ela apresenta as pesquisas dela. Eu boto uma mesa de negócio, o pesquisador conversa com a empresa.

Se isso vai dar certo eu só vou saber isso lá na frente, que eles tramitaram um projeto e chegou lá na frente para nós executarmos, mas nós fazemos ações para viabilizarmos isso.

Alexandre: Qual a proporção entre empresas estrangeiras e empresas nacionais que atuam em projetos aqui? Além disso, qual é o perfil da empresa que está procurando esse tipo de parceria?

Dr. Marcelo: Assim, eu acho que é de todo lado. Você tem demandas de empresas nacionais. Você tem demanda de empresas estrangeiras, o fato é que você tem as empresas se fundindo com empresas multinacionais. Nós recebemos demandas de empresas multinacionais e nacionais, empresas de base tecnológica, empresas nascidas na instituição.

Alexandre: Retomando a questão da participação de profissionais da universidade na empresa e da empresa na universidade, quais mecanismos da fundação viabilizam esta interação?

Dr. Marcelo: Todo tipo de mecanismo. Imagina o seguinte, tenho que ser mais casuístico para tentar te explicar, vamos imaginar que eu tenho uma empresa em Quixeramobim do Sul que ela tem um problema, ela faz brocas e essas brocas estão quebrando. Então ela precisa encontrar alguém que tenha conhecimento na análise e na caracterização daquele material, para identificar porque aquele material está quebrando, depois de identificado, tentar identificar qual é o material que pode substituir essa broca, preparar um piloto e entregar para a empresa com a prova do conceito feita.

A empresa tem bons profissionais tá, mas ela vai precisar de uma *expertise* externa, então ela encontra aqui na Universidade Federal de São Carlos, o professor conversa, diz que precisará ir na empresa três vezes, vai precisar trazer o seu material, vai ter que montar o espectroscópio, um reator, sei lá o que para analisar a sua broca e vou analisar com base nisso, eu vou precisar de tais e tais reagentes para poder desenvolver um material que atenda a sua demanda, para isso eu preciso de X bolsistas que vão trabalhar nesse projeto, esse pessoal vai na sua empresa de três em três meses, depois nós vamos precisar comprar material para fazer um piloto, feito o piloto eu preciso te entregar, preciso até aí com a minha equipe te ensinar como se usa, ensinar a fazer o que eu fiz aqui dentro de casa.

Nesse processo todo, olha como a fundação apareceu, comprando passagem, contratando pessoal, comprando insumo, comprando equipamento, levando o professor com motorista para o aeroporto para ele poder pegar o avião para ele ir para Quixeramobim do Sul

reservando hotel, a fundação entrou em todo esse processo, apoiando a execução dessa atividade.

No final o que a instituição ganhou, a instituição provavelmente recebeu equipamentos, eu formei meus recursos humanos, um dos braços da instituição é o apoio a extensão, então quando eu levo os meus alunos para lá eu primeiro crio vivências práticas para eles, crio oportunidades de emprego para esse pessoal, muitas vezes eles acabam sendo absorvidos pela empresa. Tudo isso acaba sendo propiciado por uma atuação da fundação.

Não sei se eu consegui mostrar para você, mas de um projeto eu fui de fio a pavio, afora isso tem toda uma estrutura aqui de análise de contrato, prevendo a propriedade intelectual, que foi a fundação quem fez, uma equipe aqui prevendo o projeto das alíneas que foram previstas aqui em projeto, para que alínea está indo, como é que isto está sendo organizado, porque que eu consigo comprar e como, tem um pessoal de compras aqui tirando três orçamentos e falando para você gastar o mínimo possível e atingir o máximo do seu objetivo, além de todas essas atividades que eu te mostrei.

Alexandre: Quem arca com todos esses custos é a empresa, não?

Dr. Marcelo: Sim, esses recursos vão, por exemplo, para o nosso fundo de bolsas, que ele que alimenta o projeto. Com taxa de administração para a fundação, frente a empresa.

Alexandre: Há cobrança a universidade?

Dr. Marcelo: Não. Muito pelo contrário, nós temos que ressarcir a universidade pelo uso dos seus pesquisadores, pelo uso dos seu laboratório, por tudo isso.

Alexandre: Com tudo isso, praticamente não sai recursos da universidade?

Dr. Marcelo: De maneira alguma. Veja, isso eu estou lhe contando casuisticamente como a FAI trabalha, Brasil a fora tem coisa acontecendo de todo o jeito. E eu tenho situações em que a fundação também, e eu acho que é nessa linha que você deve estar me perguntando para eu tentar entender, eu tenho situações em que a fundação é contratada pela universidade para executar uma atividade. Vamos imaginar que a universidade precisa construir um laboratório.

Alexandre: Recentemente foi construído um laboratório de nanotecnologia aqui, não?

Dr. Marcelo: Vários. Vamos imaginar que aquele laboratório fosse uma demanda da universidade para a FAI. A universidade faz uma cotação, certo, é feito um levantamento de custo de obra, se tem cálculos de referência, bom, isso para contratar custa X, ela contrata a fundação e a fundação recebe por isso minimamente, geralmente, assim, as remuneração da fundação nestas empreitadas, mais uma vez a fundação como eu te disse entende que é função dela, acho que é ínfima a remuneração dela, eu não sei te dizer isso contabilmente, mas vem exatamente o recurso para a execução da atividade.

A universidade paga para a fundação executar. A fundação abre o certame, contrata empresa, fiscaliza a obra, fiscaliza a execução, faz aditivo do contrato se precisa, faz aditivo do contrato se precisa, contrata outra empresa que vai fornecer equipamento, isso ou aquilo. Entendeu?

Nessas opções vem recurso da União, mas ela contratou, você tem um inciso no artigo 24, que permite a contratação de fundação de apoio devidamente credenciada para este tipo de atividade. São essas as condições de como aqui são feitas as contratações. Brasil a fora você pode ter toda a ordem de contratações.

Alexandre: Por exemplo?

Dr. Marcelo: Eu não conseguiria lhe dar a informação técnica, mas pode acontecer para a instituição pagar para a fundação realizar um serviço, e eu já vi isso em alguns acórdãos, não vou saber designar número e até não vou fazer por questão de deselegância da minha parte, de instituições que remuneraram antecipadamente a execução de um contrato.

Isso é vedado. Executou a obra, paga, executou a obra, paga. Já vi acórdãos do TCU no sentido de glosarem contas porque o pagamento foi feito antecipado. Pagamento foi feito muito acima daquilo que realmente seria necessário para a execução. Então, você pode ter esse tipo de coisa acontecendo. No nosso caso não há nem remuneração para esse tipo de atividade.

Alexandre: Uma discussão travada no âmbito do TCU foi a do conceito de desenvolvimento institucional como hipótese de despensa de licitação. A principal distorção apontada pelo Tribunal foi o uso extensivo desse conceito. Desenvolvimento institucional foi usado para justificar a contratação de fundações com dispensa de licitação para a contratação de serviços de limpeza, segurança, secretaria, coperagem. Isso já aconteceu na FAI?

Dr. Marcelo: Nós não temos esse problema aqui. O que eu contrato é obra e eu recebo o valor exato para fazer a obra. Executo com recurso meu e depois recebo, não levo vantagem nenhuma nisso, muitas vezes não sou nem remunerado por essa atividade, faço porque entendo que é missão da fundação. Falo como fundação, que faz entendendo como sua missão, trabalhar nessas linhas. Você pegou um estudo de caso fácil, uma coisa estruturada.

Alexandre: A FAI, hoje, só trabalha para a UFSCAR? Já trabalhou com outras instituições?

Dr. Marcelo: Hoje só trabalhamos com a UFSCAR. Já houve no passado a elaboração de concursos para a prefeitura, mas muito incipiente. Foi uma atividade voltada a apoio e mais uma vez tinha um mérito acadêmico por trás. Então não foi uma coisa que a fundação fez para ganhar dinheiro. Isso tinha um mérito acadêmico para a instituição.

Nossa atuação é sempre muito vinculada aos interesses da UFSCAR. Mais uma vez, não sei até que ponto isso é certo ou isso é errado, como não sei até que ponto a maneira como a Fundep trabalha é certa ou errada, né?

Eu acho que a Fundep é muito fora, repito isso é uma opinião particular minha, a Fundep trabalha muito fora da UFMG e em determinados momentos nós trabalhamos muito dentro da UFSCAR, para nós seria oportuno transbordar um pouco isso, mas isso já acontece com os meus projetos, já transbordam, já produzem um impacto para a sociedade muito bacana.

A Fundação está acertada e a prova de tudo isso é que nós não temos problemas com nenhum órgão de fiscalização, a nossa atuação é absolutamente tranquila.

Alexandre: A questão hoje é construir uma regulamentação que sirva tanto para a Fundep quanto para a FAI, não?

Dr. Marcelo: A Fundep hoje ela tem uma atuação muito profissional e ela começa a ter competências próprias em muitas áreas. Então ela passa ter dentro do seu quadro, passa a ter um lado mais empresarial do que para o lado fundacional. A essência de uma fundação é atuar em prol de um determinado grupo ou da sociedade, a essência da fundação é beneficiar a coletividade.

A Fundep hoje ela coleciona *expertise* e especialidades que hoje ela começa a ter um viés empresarial, o nosso viés é totalmente fundacional, temos um regime de direito privado,

mas nós trabalhamos dentro do modelo fundacional. Enquanto a Fundep começa a trabalhar num modelo mais empresarial. A Fundep começa a trabalhar como uma empresa mesmo.

Quando ela começa a prestar assessoria não só para a UFMG, mas para outras tantas instituições e cobrar por esse serviço, ela está sendo uma empresa de gerenciamento de projetos, entende o que eu estou querendo dizer para você? Portanto, ela não está, também não sei se eu estou certo, essa é uma impressão minha, mas me parece que esta é linha com que a Fundep trabalha, ela tem uma visão mais empresarial. A FAI tem uma visão muito fundacional.

A Fundep hoje consegue operar em várias frentes, seja prestando serviço de concurso, sendo remunerada para isso. Ok, não distribui lucro, não distribui lucro, mas a sua atuação tem uma cara de empresa, por isso um viés empresarial, sua maneira de atuar nos lembra muito uma empresa privada. Enquanto a fundação, você olha para ela, ela ainda tem o jeitão de fundação mesmo. A Fundep não, por mais que ela não tenha repasse de lucros, o superávit dela seja investido em pesquisa, ela atende todas as normas do MEC, etc, mas ela tem uma essência empresarial, é a minha visão.

Alexandre: Você sente uma mudança cultural na forma como os pesquisadores vêm o conhecimento na universidade? Especialmente pela forma como ele pode ser apropriado?

Dr. Marcelo: Tem mudado. Um dos grandes louros da Lei de inovação, por mais que se tenha muito ainda a ser construído, ela começou a criar massa crítica, o INPI que era uma instância apagada a beira da falência, só não falia porque era uma instância governamental, começou a ganhar musculatura, começou a abrir concursos, começou a querer eliminar aquele *gap* de 4 anos para conceder uma patente, começou a dar curso para capacitar pessoas, para que se tenham bons pedidos de patentes, você dentro das instituições começa a ter uma massa se movimentando para conscientizar pesquisador, para proteger conhecimento, para buscar empresa para licenciar, para fazer estas atividades, então você começa a ter massa crítica e começa a difundir a cultura da propriedade intelectual na instituição, esse é o grande mérito dentro da lei da inovação.

O que você tinha um cenário antes da Lei da Inovação, se você chegasse para uma empresa e dissesse olha nós vamos ter que discutir titularidade de patente, ele iria te dizer: você está louco, eu não tenho que discutir nada, eu estou pagando, eu estou levando e você no meio.

Como o pesquisador em si busca o desenvolvimento de sua linha de pesquisa, muitas vezes ele viria contra você, dizendo que não tinha que negociar nada não, está vindo dinheiro para o meu laboratório, eu estou conseguindo tocar as minhas pesquisas, eu tenho meu grupo acontecendo, isso é uma situação que a Lei de Inovação extirpou.

Hoje é *conditio sine qua non*, deu patente, tem titularidade da instituição, tem que discutir, se não discutir você corre o risco de judicialmente perder. Então a Lei de Inovação veio nessa linha e ela avançou demais, não digo que não havia este trabalho de conscientização da Lei, desta busca por valorizar os ativos da instituição, tudo isso já acontecia, só que agora você passa a ter um instrumento legal que passa a te dar força para negociar com a empresa, que te dá autonomia para negociar lá, isso via agência de inovação.

Você tem essa preocupação com propriedade intelectual, mas você não tem força. Com a vinda da Lei de Inovação, você passa a ter preocupação e força para agir. Já quando haviam alternativas, tanto da instituição, quanto da fundação, visando valorizar os ativos intangíveis da instituição, enquanto seus ativos de propriedade intelectual, mas a Lei de inovação passa a dar musculatura, passa a dar força para a instituição poder fazer isso. Isso é um vantagem que a Lei de Inovação trouxe que é sem precedentes.

Alexandre: O que você acha que falta melhorar na relação jurídica entre universidade e fundação de apoio? De forma a constituir uma universidade empreendedora.

Dr. Marcelo: Bom, eu vou elencar algumas coisas sem querer ser exaustivo no tema, eu vou dizer da minha visão pessoal. Primeiro, e eu já disse isso aqui na nossa conversa, **pesquisa não se faz com lei de compra**, isso é um instrumento que prejudica o desenvolvimento de ativos intangíveis, de propriedade intelectual, se eu preciso colocar, não sei se o Professor Paulo usou esse exemplo com você, mas eu vou usar: O Leão Marinho fica num determinado ponto do mar, num dia do ano, aliás, num dia a cada sessenta anos ele fica lá num determinado ponto e é ali que ele fica, eu preciso por um termômetro na mão do pesquisador naquele dia, naquela hora, lá. Com Lei de compras eu não faço isso.

Para fazer pesquisa eu preciso, em determinados momentos, disso. Em determinadas situações eu preciso constatar um fenômeno que é naquele momento, se perder, perdeu e não adianta, eu vou justificar na pesquisa como: não acudiram aos interessados no certame, sendo assim o mérito da pesquisa...né? É isso que eu quero dizer para você. A Lei de compras não serve para pesquisa. Isso é o óbvio lulante.

Afora isso, é minha visão, falta dos órgãos de fomento trabalhar mais de forma a se preocupar mais com os ativos intangíveis, de propriedade intelectual. Você tem os órgãos de fomento muitas vezes dizendo assim: eu custeio o projeto, entenda-se com a empresa com relação a propriedade intelectual. A FINEP está mudando. Alguns já estão dizendo vocês que se entendam, mas dentro desse limite aqui.

Aí impõe uma baliza, por exemplo, eu estou apoiando um projeto, então 50% da propriedade intelectual no mínimo é da instituição, falta para os órgãos de fomento não querer mandar, mas criar baliza. Dar suporte para a atividade da instituição. Quando ele deixa souto ele não põe em relevo a importância da instituição.

O BNDES tem trabalhado muito nessa linha. Ele entra com um recurso, ele vai olhar lá, capital nacional e capital estrangeiro. Se é capital estrangeiro, 100% da propriedade intelectual tem que ser da ICT, eu não abro mão disso. Eu deixo ele licenciar, iai vocês podem negociar como vai se licenciar, mas eu exijo isso. O capital é 100% nacional, mas quanto eu aportei?

Quanto a empresa aportou? Eles estão fazendo essa análise crítica, isso me dá uma valorização tremenda do meu pesquisador. Meu pesquisador olha e fala o BNDES para eu apresentar um projeto lá eu já tenho que estar desenhando a propriedade intelectual. Isso me dá força. Isso cria difusão e outras chamadas todas. Se você começa a criar, se os órgãos começam a fomentar isso, a coisa começa a acontecer.

Eu tive na região do nordeste e na região do nordeste você vê muita coisa acontecendo. E iai, eu estava junto de um professor e ele me disse que vendo tudo isso você vê como é importante aquela destinação obrigatória do percentual dos recursos para a região, porque é esse recurso que faz acontecer. Você tem o porto na região de Pernambuco, você tem a criação do porto, uma migração de empresas caminhando para lá.

Tudo isso é fruto daquele dinheiro que é obrigatório ir para essa área. Porque que eu te digo isso, porque o governo, inclusive pelos mecanismos de fomento tem que incentivar aquilo que ele considera como estratégico, e nesse sentido a propriedade intelectual. Por isso que eu falo dos órgãos. Eu peguei um exemplo, que é alguma coisa que eu vi, que realmente, antes eu achava ruim, tá indo dinheiro nosso lá em vão. Não, não é isso, não é em vão.

APÊNDICE G – Entrevista com o Professor Hélio Waldman – Reitor da Universidade Federal do ABC

Alexandre: Professor, inicialmente são dois questionamentos que eu quero endereçar a você hoje. Em primeiro lugar eu gostaria de entender por que uma universidade tão nova como a Universidade Federal do ABC buscou apoio para a sua gestão de projetos com uma das maiores fundações de apoio do país a Fundep, ligada a UFMG? Em segundo lugar, é possível dizer que mesmo recém criada a UFABC compartilha de problemas presentes no cenário atual das Universidades Federais, como por exemplo escassez de recursos humanos e dificuldades na organização e execução de projetos?

Professor Hélio Waldman: Aqui nós estamos começando, nosso principal problema é construir a universidade. O que acontece, nós somos uma universidade tecnológica, em que está sendo implantada em uma região industrial, altamente industrializada, provavelmente com o propósito de estabelecer uma relação produtiva entre a universidade e a indústria na região, o que faz sentido porque essa foi uma região que sofreu muito com a desindustrialização, com o esgotamento do antigo modelo de substituição de importações, o ABC foi criado com base nesse modelo que foi interessante num primeiro momento, né, que depois encontrou seus limites, importante.

Para o Brasil foi chamado de década perdida, não é? Mas para o ABC foi mais do que simplesmente estagnação foi um retrocesso. Você circula por aí e vê quantos terrenos e instalações industriais que estão abandonadas aqui na região.

A universidade se propõe a mudar esse cenário, ajudar a região a reencontrar sua vocação industrial em novos termos, em termos mais competitivos. Mais voltados a inovação e isso exige uma aproximação entre universidade e setor empresarial. A aproximação não é fazer só workshops e seminários, tudo bem, workshops e seminários dá para começar uma aproximação, mas é para fazer projetos juntos e isso envolve recursos financeiros, a capacidade de captar esses recursos financeiros e a capacidade de coloca-los em ação, colocar projetos em andamento.

Aí começa a questão que nos leva a precisar de fundações de apoio.

A estrutura da universidade não é apropriada, primeiro ela é relativamente enxuta e ela é dimensionada, no caso da estrutura administrativa, para executar o orçamento, que é algo que tem todo ano, é regular, não é feita para realizar projetos, projetos com começo, meio e fim, de três meses, seis meses, três anos, cinco anos, esse tipo de coisa.

Além disso, ela é extremamente lenta para fazer esse tipo de coisa. Ela é lenta porque ela é feita para administrar uma instituição permanente e não para administrar projetos de curto prazo, tanto para contratação de recursos humanos, quanto para compras, tudo é muito lento aqui, mas funciona, para a realização das atividades, dos projetos permanentes funciona. Funciona para dar sustentação para as aulas, mesmo para as pesquisas individuais, ela funciona bem.

A gente está construindo a universidade e ela está se saindo bem em vários quesitos importantes de produção científica, estamos contratando muita gente boa. O que significa um grande potencial de interação com o meio empresarial. Mas está faltando um instrumento para tocar isso, que seria a fundação de apoio.

Agora você mencionou que nós temos uma fundação de apoio, que é a Fundep. E porque que a gente foi parar na Fundep, a Fundep tem sede em Belo Horizonte e nós aqui. Isso é uma questão mais circunstancial do que conjuntural.

Acontece o seguinte, a nossa lei de criação é de 2005. Em julho de 2005 saiu no Diário Oficial da União uma Lei dizendo assim, fica criada a Universidade Federal do ABC, e aí nada acontece. A Lei simplesmente cria a universidade, isso foi em junho. Aí precisa ter um reitor. 31 de outubro toma posse o primeiro reitor. Eu fui testemunha disso, eu fiz parte de todas as equipes dirigentes. Fiz parte do convite e ele ao aceitar imediatamente me convidou para integrar a equipe dele, a gente se conhece da UNICAMP, eu fiz carreira na UNICAMP e ele também. Ele me convidou e eu aceitei, então eu fiz parte da equipe dele desde o primeiro dia.

Bom, tudo bem o reitor foi nomeado lá em Brasília, assinou um papel, vice-reitor também, então no dia 1º de novembro a universidade já tinha reitor e vice-reitor, e mais nada! Não dava para fazer nada. A universidade não possuía sequer o chamado CNPJ, nós não tínhamos CNPJ e ninguém sabia informar no MEC como é que se faz para se conseguir o CNPJ. Ninguém é exagero, mas depois de consultar muita gente a gente descobriu uma pessoa que conseguiu nos orientar, mas envolve Receita Federal, Ministério da Fazenda, essa coisa toda meio complicada. Mas, enquanto isso a gente não podia fazer nada, se você não tem CNPJ, você não pode abrir uma conta você não pode receber dinheiro, não pode fazer nada.

Bom, aí o MEC disse não, vamos nomear uma universidade que vai ser a sua tutora, você vai ter uma universidade que vai cuidar da gente, vai nos ajudar e o MEC vai passar recursos para essa universidade tutora enquanto não tiver CNPJ, um contador e essa coisa toda.

Muito bem, então foi nomeada a UFMG, federal de Minas Gerais para ser a nossa tutora. Agora você pode me perguntar por que não foi a UFSCAR ou a UNIFESP? Eu não sei. Mas, aparentemente, antes de ser criada houve discussões no MEC sobre se devia se criar, e disso eu não participei, se devia ser criada uma universidade federal aqui ou se devia ser aberto um campus, que poderia ser ou da UNIFESP ou da UFSCAR, elas participaram destas discussões e talvez por isso o MEC tenha decidido não mandar nenhuma das duas como nossa tutora. Foi nomeada a UFMG. Nós não fomos consultados sobre isso.

Aí a UFMG, achou interessante, é uma universidade muito boa, uma das grandes universidades federais brasileiras, gostou muito da ideia, decidiu nos ajudar, recebeu recursos para nos ajudar, para começar os trabalhos. Mas aí logo descobriu que não é possível uma universidade federal repassar recursos para outra universidade federal, a Lei não permite, tem algum tipo de vedação. Ela passou para a fundação dela, que é a Fundep, para a Fundep nos ajudar no projeto de implantação da UFABC. Foi então que começou o nosso relacionamento com a Fundep. Até então, eu nem sabia que existia, mas parece que por sorte ela é uma das melhores. A gente caiu em boas mãos.

Então depois de cumprido esse projeto a gente já conhecia e já identificamos que nós precisávamos de uma fundação de apoio, porque todo mundo tinha fundação de apoio e a gente queria ter esse relacionamento com o setor empresarial, faz parte do nosso modelo. Todas as universidades produtivas no Brasil tem apoio de alguma fundação. Por causa disso.

Então credenciamos a Fundep como nossa fundação de apoio. E de lá para cá vinhamos recredenciando de 2 em 2 anos. Esse ano tivemos problemas, no fim a gente conseguiu, por causa da nova legislação que estabelece que para credenciar uma fundação de apoio, a entidade apoiada deve indicar mais da metade, a maioria do conselho superior. A legislação anterior dizia que tinha que indicar um terço, agora é mais da metade. A Fundep ela apoia duas universidades, a UFMG e a UFABC, por causa desta história que eu acabei de contar. Então quando era um terço, era fácil, uma indicava um terço a outra indicava um terço e ainda sobrava outro terço. Agora como é mais da metade a gente tem que indicar as pessoas que foram indicadas pela própria UFMG.

Isso gerou um problema interno no Grupo Interministerial, eles ficaram em dúvida se podia ou não podia. Eu precisei falar com dois ministros, o Ministro da Educação e o Ministro da Ciência e Tecnologia, para eles mobilizarem as consultorias jurídicas e fazerem ver que a gente ficar sem fundação de apoio iria ser um desastre para nós, uma coisa muito séria, porque nós estamos negociando convênios com a Petrobrás, por exemplo, e diz que só faz esses convênios se for por fundação de apoio, nós não podemos ficar sem fundação de apoio.

Ficar sem fundação de apoio significa, por exemplo, ficar sem contratos com a Petrobrás, que é a maior financiadora, hoje, de pesquisa no país.

Alexandre: É uma demanda da Petrobrás?

Professor Hélio Waldman: É, da ANP. Não é a única. A FINEP até poucos anos também, depois por pressão, pela confusão toda que deu com as fundações de apoio parou, mas hoje acho que ela admite, ela faz das duas maneiras. Então o primeiro projeto CT INFRA que nós fizemos, eu não sei se você trabalha com isso, é basicamente o programa que a FINEP e o INCT tem para apoiar a infraestrutura das universidades. Tem um edital por ano, o programa em si se chama PROINFRA, todo mês de dezembro eles soltam. Quando nós começamos o primeiro CTINFRA que nós conseguimos foi com o apoio da Fundep porque tinha de ser. Depois eles mudaram, não podia ser. O que era obrigatório, se tornou proibido. Agora parece que é facultativo. Então eles ficam mudando, por causa das pressões que se tem em cima das fundações de apoio.

Alexandre: A Fundep recebe apenas projetos da universidade, ela não fornece projetos próprios ou oportunidades para a universidade?

Professor Hélio Waldman: Não, não tem. Ela fornece sob demanda. A rigor nada impede que ela nos proponha um projeto, mas isso não tem acontecido. Mesmo porque eles estão lá em Belo Horizonte.

Alexandre: No que consiste essa demanda? Gestão de projetos? Gestão de recursos? Ela faz prospecção de oportunidades para a universidade? Há um núcleo de inovação?

Professor Hélio Waldman: Aqui você tem que entender o seguinte nós estamos comemorando este ano cinco anos. Ainda não formamos nosso primeiro engenheiro. Já formamos vários bacharéis em ciência e tecnologia, mas vamos formar nosso primeiro engenheiro no final desse ano. Estamos começando, criamos o núcleo de inovação tecnológica, o NIT, a poucos, acho que não faz um ano. Então estamos estruturando tudo isso.

Nós temos tido pouco movimento para a Fundep. Inclusive essas dificuldades todas tem nos fazendo refletir se nós não deveríamos ter uma fundação aqui. Acho que no final das contas é isso que vai acontecer. Hoje com o volume de recursos que a gente movimenta, não é

suficiente para atrair uma fundação para ser a nossa fundação de apoio exclusiva, é muito pouco, temos poucos projetos, é pouca coisa.

Temos muito potencial, 400 docentes, trabalhando em tempo integral, pessoal bastante habilitado, então o potencial é grande, mas o volume de recursos que está sendo movimentado é pequeno. Ainda não é suficiente para sustentar uma fundação.

De certa maneira a nossa relação com a Fundep é um prolongamento da relação de tutoria da UFMG.

Alexandre: Na sua opinião Professor, quais são as carências da Lei de Inovação? Pontos a serem aprimorados?

Professor Hélio Waldman: Olha, é uma questão complexa, né. Eu tive em uma reunião da Andifes na semana passada e peguei uma atividade lá, um evento, uma mesa redonda, exatamente sobre essa questão. Há um esforço novo agora, foi identificado que a Lei da Inovação, Lei do Bem, todas essas iniciativas que foram tomadas não deram certo porque parece que resolve um problema aqui e não dá segurança jurídica para que essas coisas aconteçam, para que a inovação aconteça.

É, então há um esforço hoje, liderado pelo deputado Sibá Machado, não sei se você já ouviu falar no sentido de criar um marco legal, talvez até com mudanças mais profundas na legislação, talvez com mudanças mais profundas na constituição, para criar uma estrutura legal que dê suporte a esse esforço de inovação, na verdade que tem que ser liderado pelas empresas, a inovação acontece nas empresas, não acontece na universidade, o que acontece na universidade é a formação de talentos, geração de conhecimentos, uma série de atividades que são importantes para o suporte da inovação.

A inovação acontece nas empresas. E para que haja esse suporte você precisa realmente de mudar esse marco legal. Grande parte da pesquisa ocorre nas universidades públicas. Um pesquisador público, em principio, ele não foi feito para inovar, essa que é a questão. A universidade não é feita para inovar, onde ela acontece não é no setor público. Ele pode investir, criar estes marcos, esses espaços onde a inovação pode acontecer. Mas são as empresa que tem que assumir isso, e a empresa é movida a lucro, então você tem que ter uma economia receptiva para a inovação. Então é um pouco complexo.

Alexandre: No aspecto cultural, a fundação tem desempenhado um papel de mudança na mentalidade de pesquisadores e empresários, ela funciona efetivamente na aproximação?

Prof. Hélio Waldman: Isso seria o ideal, mas não é isso. Talvez o NIT, o Núcleo de Inovação Tecnológico fosse mais adequado para fazer esse meio de campo, a ideia é que o NIT faça isso e interaja com a Fundação.

Alexandre: O NIT como uma instância dentro da universidade?

Professor Hélio Waldman: Sim. Portanto, ele conhece a universidade por dentro, sabe quem são as pessoas, sabe quem são os grupos capacitados.

Alexandre: Contudo, se o núcleo não fosse operacionalizado pela fundação, ele não reproduziria os mesmos problemas da universidade?

Prof. Hélio Waldman: Para fazer esse meio de campo é muito importante conhecer a universidade por dentro e saber onde é que estão as capacitações. Fazer um meio de campo entre o setor técnico da universidade e da empresa. Porque para essa coisa funcionar é necessário se ter primeiro, ou concomitante, uma interação, um entrosamento, entre o setor técnico das empresas e os professores, isso é fundamental, uma vez tendo esse entrosamento, isso vai nos ajudar a ajustar os objetivos.