Universidade em Movimento

MEMÓRIA DE UMA CRISE

ORGANIZADOR

Jacques Marcovitch

COLABORADORES

Alexandre Sassaki
Carlos Antonio Luque
José Goldemberg
Luiz Nunes de Oliveira
Nina Ranieri
Rudinei Toneto Jr.
Sérgio Adorno
Vahan Agopyan

COM ARTE

FAPESP

Universidade em Movimento

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Reitor Marco Antonio Zago
Vice-reitor Vahan Agopyan

ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES
Diretor Eduardo Henrique Soares Monteiro
Vice-diretora Brasilina Passarelli

DEPARTAMENTO DE JORNALISMO E EDITORAÇÃO
Chefe Dennis de Oliveira
Vice-chefe Elizabeth Nicolau Saad Corrêa

COM-ARTE
PROFESSORES RESPONSÁVEIS
Marisa Midori Deaecto
Plinio Martins Filho
Thiago Mio Salla

Gestão 2017 | 1º Semestre

ADMINISTRATIVO
Anna Clara Ferro, Giovanna Oliveira

COMERCIAL
Alice De Lucca, Anna Carolina Serikyaku, Arthur Aleixo,
Beatriz Honrado, Filipe D'Elia, Rodrigo Orsi

EDITORIAL
André Carrilho dos Santos, Francisco Bresolin,
Isabella Sato, Lara Salgado, Raissa Cardoso,
Luis Guilherme Ribeiro, Marina Timm

Universidade em Movimento

Memória de uma Crise

DOI: 10.11606/9788571661325

ORGANIZADOR

Jacques Marcovitch

COLABORADORES

Alexandre Sassaki
Carlos Antonio Luque
José Goldemberg
Luiz Nunes de Oliveira
Nina Ranieri
Rudinei Toneto Jr.
Sérgio Adorno
Vahan Agopyan

COM ARTE

FAPESP

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria, proibindo qualquer uso para fins comerciais.

Ficha catalográfica elaborada pelo Setor de Coleções e Serviços
da Biblioteca Brasiliana Guita e José Mindlin

Universidade em Movimento: Memória de uma Crise / organizador: Jacques Marcovitch. – São Paulo: Com-Arte; Fapesp, 2017.
256 p.: 16 × 23 cm.

ISBN 978-85-7166-132-5
DOI: 10.11606/9788571661325

1. Universidade. 2. Ensino superior. 3. Governança. 4. Aspectos econômicos. 5. Crise. 6. Teoria de sistemas (administração). 7. USP. I. Marcovitch, Jacques. II. Sassaki, Alexandre. III. Luque, Carlos Antonio. IV. Goldemberg, José. V. Oliveira, Luiz Nunes de. VI. Ranieri, Nina. VII. Toneto Jr., Rudinei. VIII. Adorno, Sérgio. IX. Agopyan, Vahan. X. Título.

M321u CDD 378.8161

Com-Arte – Editora Laboratório do Curso de Editoração
Escola de Comunicações e Artes
Universidade de São Paulo

Departamento de Jornalismo e Editoração
Av. Prof. Lúcio Martins Rodrigues, 443 – Prédio 2 – Sala 10
CEP: 05508-900, Cidade Universitária – São Paulo – SP – Brasil
Tel.: (11) 3091-4016
E-mail: editora.com.arte@gmail.com

Printed in Brazil 2017
Foi feito o depósito legal

Sumário

Prefácio – José Goldemberg. 7

Parte 1

1. A Missão Acadêmica e seus Valores – Jacques Marcovitch 15
2. O Desequilíbrio Financeiro da USP – Vahan Agopyan e Rudinei Toneto Jr. 31
3. Alguns Desafios para o Financiamento – Carlos Antonio Luque 51
4. Autonomia Universitária e Lei de Responsabilidade Fiscal – Nina Ranieri 65
5. Em Busca da Excelência – José Goldemberg 79
6. Avaliação: Resultados, Tendências e Desafios – Luiz Nunes de Oliveira 97
7. USP: O Êxito e a Crise – Sérgio Adorno 111

Parte 2

8. A Crise, suas Causas e seus Impactos – Alexandre Sassaki 131
9. Fundamentos Teóricos e Metodológicos – Alexandre Sassaki . . 189

Referências Bibliográficas (Parte 2) 245
Anexo 1. 251
Agradecimentos 253
Sobre os Autores 255

Prefácio

José Goldemberg

Em 2015, a Universidade de São Paulo atingia o ápice de uma crise financeira ocasionada, entre 2010 e 2013, por equívocos de sua gestão naquele período. Convidados pelos professores Jacques Marcovitch e Adalberto Fischmann, docentes e dirigentes reuniram-se em proveitoso seminário na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, com o objetivo de avaliar o cenário existente, estudar medidas corretivas e explorar vetores que balizassem as ações sugeridas. Dentre estas, a indispensável preservação da excelência acadêmica. As palestras feitas naquela jornada estão neste livro, em forma de ensaios, compondo um painel memorável de tudo o que aconteceu, juntamente com uma tese de doutorado centrada no mesmo tema.

Alguns antecedentes e comentários cabem nestas linhas de introdução e talvez contribuam para emoldurar o quadro histórico dos acontecimentos. Sublinhamos aqui, com este propósito, que a Constituição brasileira de 1988, no seu Artigo 207, garantiu às universidades quase todas as características de uma universidade liberal:

> As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Em uma das versões preliminares do anteprojeto da Carta Magna constava do Artigo 207 a expressão "nos termos da lei" o que tornaria indefinida a autonomia das universidades. Foi como Reitor da USP que discuti este tema várias vezes com Mário Covas, relator da Constituição, contribuindo para que fosse eliminada.

A defesa apaixonada da autonomia didático-científica e da defesa da ciência e dos cientistas que fiz teve origem na minha experiência como diretor do Instituto de Física de 1970 a 1978 com o apoio do Reitor Miguel Reale e depois como Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

Em alguns períodos, a interferência do aparato policial do Governo na vida universitária era tal que havia agentes do SNI no Gabinete do Reitor, que não distinguiam entre ideias e atividades subversivas, vetando até nomeação de professores. Este aparato policial desapareceu assim que assumi a Reitoria em 1986.

No que se refere à autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, no passado a liberação dos recursos era negociada pelos reitores e o Governo do Estado e sujeita a atrasos, contingenciamentos e ajustes de todo tipo, como ainda ocorre nas universidades federais. Como os orçamentos fixados no início do ano eram insuficientes – sobretudo devido à inflação vigente – era necessário negociar com o Governo o tempo todo recursos adicionais (suplementações) cujo sucesso dependia de relações pessoais e políticas. A autonomia de gestão era uma mera ilusão.

Só para dar um exemplo, as carreiras administrativas e técnicas das universidades eram sujeitas, na época, às mesmas regras das carreiras do Estado e qualquer modificação passava por órgãos externos a ela. Contratações, nomeações e viagens internacionais tinham que ser aprovadas pelo próprio Governador.

Em 1988, junto com Paulo Renato Souza, reitor da Unicamp, e Jorge Nagle, reitor da Unesp, negociamos com o Governador do Estado uma nova sistemática de alocação e liberação de recursos: foi fixada, através do Decreto nº 29.598 de 2 de fevereiro 1989, uma porcentagem fixa do ICMS do Estado (8.4%) que era a média histórica dos 3 anos anteriores.

Este percentual foi atualizado ao longo dos anos e hoje é de 9,57% – cerca da metade dos quais para a USP (em torno de 5 bilhões de reais, em 2016) e o restante para as outras universidades do Estado.

As universidades receberam, pela primeira vez, um atestado de maioridade e puderam dispor livremente dos seus recursos, fixar os salários dos docentes e funcionários e definir suas prioridades de investimento.

Autonomia de gestão é uma coisa. Garantir recursos financeiros adequados sobretudo em tempos de crise é outra.

A autonomia de gestão não é soberania e as universidades precisam negociar o nível dos recursos alocados a ela levando em conta outras necessidades da população do Estado que são fixadas pelo Poder Executivo e Poder Legislativo. E isso realmente ocorre no caso da USP, pois anualmente a Assembleia Legislativa aprova, na lei de diretrizes orçamentárias encaminhada pelo Governador do Estado, o percentual da arrecadação que formará o orçamento das universidades.

O decreto de 1989 recomendava também que não mais de 75% da verba de cada uma delas fosse usada em despesas com pessoal, deixando uma fração de 25% para assegurar a manutenção de suas atividades e investimentos em equipamentos e construções.

A partir de 1989, a autonomia financeira da USP e o elevado senso de responsabilidade e missão de uma sucessão de reitores permitiram que ela atingisse um nível de desempenho e excelência sem precedentes.

Ela está hoje indubitavelmente entre as 200 melhores universidades do mundo num universo de cerca de 10 mil universidades e uma das melhores da América Latina.

Sucede, contudo, que a partir de 2010 a concessão de vantagens salariais e outras liberalidades elevou as despesas com pessoal e, no caso da USP, comprometeu mais de 100% dos seus recursos. Só para dar um exemplo, os salários do pessoal técnico e administrativo foram aumentados de 2009 a 2013 em 73% em média, muito acima da inflação neste período. Esta situação coloca em risco a própria autonomia da universidade porque implica na busca de suplementações do Governo do Estado, que é justamente o que se pretendeu evitar com o Decreto de 1989, o qual atribuiu a ela uma fração fixa do ICMS. O uso das reservas para

viabilizar aumentos salariais, que foi realizado, demonstrou claramente falta de entendimento da diferença que existe entre despesas de custeio e investimentos.

Nesta situação, as atividades de pesquisa científica e tecnológica, de interesse estratégico para o País (e não apenas de interesse da universidade), só não sofreram uma queda acentuada graças ao apoio da Fapesp.

Para evitar tais práticas no futuro seria salutar adotar regras como as vigentes para toda a administração pública, tal qual a Lei da Responsabilidade Fiscal, assim como as que estão recentemente em implementação na USP por proposta do reitor Marco Antonio Zago, além de outras medidas moralizantes como evitar contratações de pessoal 6 meses antes de eleições para escolha de dirigentes, como já ocorre no resto do serviço público. Decidiu também o atual reitor, muito acertadamente, reconstituir o Conselho Consultivo da USP, com ampla participação da comunidade externa, como já fora feito na gestão reitoral 1997/2001.

A adoção destas medidas – um verdadeiro "código de conduta" – mostra à sociedade que as universidades públicas do Estado estão exercendo a liberdade que a autonomia financeira lhes deu com responsabilidade e que medidas externas são desnecessárias para forçá-las a fazê-lo. A USP está assim construindo, num permanente diálogo com a sociedade, com o Governo e com os órgãos públicos de controle, um novo e necessário patamar de sua autonomia: aliando de modo inseparável autonomia com responsabilidade.

O que justifica a indexação dos seus recursos ao ICMS é o fato de que educação exige um esforço continuado. Não é como a construção de uma estrada ou linha de metrô, que poderá gerar grandes benefícios, mas que ocorre uma única vez e pode ser postergada em tempos de crise. Educação e pesquisa não estão nesta categoria e precisam ser alimentadas todo o tempo.

Considero essencial em tempos de crise, como o atual, que nos esforcemos para esclarecer o Governo e a sociedade da importância da universidade e que os gastos que isto implica são justificados não se confundindo com demandas corporativas, das quais a própria universidade tem de saber se defender.

Alguns argumentos que justificam esta visão são os seguintes:

- A USP já formou cerca de 300 mil profissionais em todas as áreas desde sua criação, há mais de 80 anos, e que são desde então os líderes incontestes na indústria, agricultura, ciência e cultura do Estado e do país.
- A USP elevou o nível cultural, técnico e cientifico do Estado e do sistema universitário de São Paulo (público e privado) e do país.
- A criação da USP contribuiu de forma indiscutível para elevar o nível intelectual, artístico e empresarial do Estado, rompendo os horizontes provincianos da época e abrindo o Estado para o mundo, o que permitiu captar informações e conhecimentos sobre as melhores ideias e tecnologias existentes no mundo e incorporá-las no processo de desenvolvimento do Estado, evitando repetir erros que os outros já cometeram.
- É graças à USP e a toda a influência que exerce no sistema universitário de São Paulo e do país (público e privado) que temos um Incor e tratamento de câncer de primeiro mundo, uma engenharia de vanguarda em grandes obras, uma agricultura avançada e, só para dar um exemplo, um programa pioneiro de álcool de cana-de-açúcar que gera um milhão de empregos por ano.

Por tais motivos é tão importante preservá-la como uma universidade de primeiro mundo. Em síntese, foi este o escopo que norteou a elaboração dos textos aqui reunidos neste livro oportuno e esclarecedor.

PARTE 1

1

A Missão Acadêmica e seus Valores

Jacques Marcovitch

Introdução

Os ensaios aqui reunidos, agora com ajustes cabíveis, foram originalmente publicados no dossiê "Universidade em Movimento" da *Revista USP*, em 2015. Agregou-se ao conteúdo deste livro a tese de doutorado *Governança e Conformidade na Gestão Universitária*, defendida no ano seguinte pelo aluno da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), Alexandre Hideo Sassaki, com a orientação do autor do presente ensaio.

O formato dessa tese foi adaptado para esta publicação. A análise da crise ficou em primeiro plano, deslocando-se para o final seus fundamentos teóricos e metodológicos. O conteúdo é o mesmo que consta do Banco de Teses da Universidade de São Paulo. Privilegiou-se, nos dois formatos, a análise das relações causa-efeito adotando a linguagem própria de um documento acadêmico.

Para avaliação dos erros cometidos em 2013 e que ainda hoje consomem tantas energias na reparação dos danos, a USP realizou, em março de 2015, um seminário de governança que me coube coordenar em parceria com o Professor Adalberto Fischmann. Aos participantes foi solicitada uma adequação das palestras ao formato de ensaios para este livro.

Os professores Vahan Agopyan, Rudinei Toneto Jr., Carlos Antonio Luque, Nina Ranieri, José Goldemberg, Luiz Nunes de Oliveira e Sérgio Adorno, autores dos ensaios aqui reunidos, dispensam apresentação. A qualidade do que produziram já se expressou em suas próprias palavras. Cabe apenas enfatizar que as suas inestimáveis contribuições, para além de comprovarem saberes e experiências, refletem uma universidade em movimento.

Por maiores que tenham sido os traumas em suas finanças, a USP não perdeu o que podemos chamar de uma dinâmica essencial. Nestas páginas, ela se mostra unida e proativa em torno de sua missão transformadora, opondo-se, como sempre, à inércia, ao desânimo e à omissão.

O ano de 2011 marcou para sempre, de forma lamentável, a história da Universidade de São Paulo. Aconteceu, naquele exercício, um erro fatal de gestão universitária. Inverteu-se a chave das prioridades acadêmicas, o que beneficiou uma atividade-meio em prejuízo da atividade-fim. Vantagens para servidores, numa escala jamais adotada e incompatível com as receitas orçamentárias, comprometeram de tal maneira as despesas futuras que, ainda hoje, a instituição paga elevado preço pelas escolhas feitas há cinco anos. Na verdade, 2011 não parou em 31 de dezembro. Prolongou-se, indefinidamente no tempo, não se sabe até quando. Entretanto, mesmo em face de riscos, danos e atrasos de variada ordem, a instituição vem demonstrando resiliência e disposição para transpor este amargo ciclo a que foi submetida pelos gestores de então.

Durante o curto período de 2010-2013 a gestão da USP ultrapassou todos os limites razoáveis nos gastos com salários e benefícios. A capacidade orçamentária foi desconsiderada, principalmente com o plano de carreira dos servidores e duas impactantes movimentações. As despesas explodiram também nos itens auxílio-alimentação e vales-refeição, além de inédita expansão do quadro de pessoal.

Registraram-se seguidos déficits nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, o que tornou patente a fragilidade dos mecanismos de *accountability* na instituição. Para ilustrar os descompassos orçamentários basta dizer que o estoque de reservas financeiras da USP, superior a R$ 3,61 bilhões em junho de 2012, recuou para R$ 2,31 bilhões em abril de 2014. Em apenas

dois anos, uma queda de 36%. Estas reservas foram iniciadas pela Reitoria em 2001, com o explícito objetivo de proteger o orçamento em face dos gastos previdenciários. O que era para equilibrar, portanto, favoreceu o desequilíbrio.

Dinâmica da complexidade

A academia deve ser por natureza um espaço permanente de busca e descoberta, independentemente da etapa especial que atravessa, como é o caso dos dias de hoje. O ensino e a pesquisa científica incorporam sempre essa preocupação, e o mesmo se pode afirmar de uma governança universitária que assegure o seu livre exercício.

Nesta complexa estrutura de tantas e múltiplas competências não se procura apenas saber o que aconteceu, mas o que está acontecendo ou pode acontecer. E, nesse fluxo de eventos, buscam-se antecedentes e desdobramentos possíveis de cada fenômeno, sejam científicos, empíricos ou de qualquer outra natureza. Milhares de mentes estudiosas, numa faina incansável e permanente, noite e dia, realizam o que se denomina missão acadêmica e cuja descrição integral é quase impossível.

É fácil, porém, entender o quanto a má gestão e a escassez de recursos podem afetar uma organização com tamanhas obrigações. A combinação do declínio de receitas e do acúmulo de déficits impõe o contingenciamento de verbas decisivas em todas as áreas de pesquisa. O erro em 2011, portanto, repercute ano a ano, em cascata, demandando incessantes e dolorosas correções de rumo.

A gestão universitária é uma responsabilidade que não pertence apenas aos mandatários de momento. Ela vem de longe, desde o primeiro reitor e desde os primeiros pró-reitores, diretores de unidades ou chefes de departamentos. Esse processo cumulativo, repleto de lições, não tem limites no tempo dos mandatos. Possíveis exceções apenas confirmam essa regra de boa continuidade. A universidade de hoje é também fruto do trabalho dos que a fizeram ontem, e a universidade do futuro será, em boa parte, o que pensamos, discutimos e equacionamos nos dias correntes.

A liderança de um dirigente universitário se mede pela capacidade na agregação de competências, pela formulação de um projeto para a academia e pela disposição de promover a renovação das lideranças dirigentes. O dirigente acadêmico, além do sólido conhecimento da área que lhe cabe gerir, detém, portanto, uma compreensão abrangente da universidade, sendo capaz de construir uma visão coletiva de futuro a ser viabilizada muito além da duração dos mandatos.

Zelando pelo contínuo aprimoramento dos métodos de gestão, os dirigentes acadêmicos obrigam-se a garantir uma segurança orçamentária, no curto, médio e longo prazos, capaz de oferecer o melhor ambiente possível de previsibilidade para a realização das atividades-fim da instituição.

A crise nascida em 2011, que é real, vem sendo uma dura prova. A universidade, no entanto, se move. Uma fase de escassez de meios, necessária à recomposição de possibilidades, não impede a marcha em direção a novos objetivos. É disso que trata este conjunto de reflexões movidas pelo devotamento à universidade pública e pelo respeito à sociedade que a mantém.

A força dos fatos e dos números apurados pelo doutorado de Sassaki e publicados na segunda parte deste livro caracteriza uma total ausência de conformidade nas decisões tomadas pela gestão reitoral de então. Faltou, e muito, em todas elas, a função "*compliance*" no sentido referenciado pelos mais respeitados exegetas em literatura pertinente.

Além dos danos financeiros, acumulou-se um déficit monumental de racionalidade e transparência. Vimos, perplexos, abrir-se um precipício entre o orçamento aprovado no ano anterior e a execução no ano seguinte. Diante desse descolamento contábil, resta-nos agora, parodiando o memorialista Gustavo Corção, "tirar as lições do abismo para jamais repeti-lo".

Os números e informações da tese de Alexandre Sassaki baseiam-se por inteiro em documentos e protocolos oficiais da Universidade de São Paulo, o que seguramente afasta qualquer hipótese de subjetividade. Nesta mesma linha de precaução a metodologia excluiu entrevistas como recursos de apuração dos fatos. Considerou-se que depoimen-

tos, mesmo quando prestados de boa-fé, trazem sempre alguma carga de opinião pessoal e de retórica, elementos que muitas vezes nublam a objetividade nas respostas. O leitor identificará, em toda a tese, a lógica imperiosa das métricas e quantificações. Sassaki revela muita perícia nesta forma de abordagem esclarecedora, demonstrando a dimensão instrutiva da escrita acadêmica.

A crise que ainda perdura na academia requer o engajamento de todos os seus quadros numa grande reflexão que identifique as principais lições deixadas pelos acontecimentos. Devemos igualmente avaliar hipóteses capazes de auxiliar a gestão reitoral na lida que se iniciou com inédito descompasso de 105% entre as receitas e as despesas de sua folha de pessoal, presentemente reduzidas, mas ainda exigindo penoso ajuste. O maior esforço, entretanto, dependerá de nós próprios, que vivenciamos o cotidiano acadêmico.

A turbulência não diz respeito somente à USP, mas também aos interesses de São Paulo e do País. Fortalecer uma universidade de pesquisa deste porte e com um tão notável portfólio de competências é opção estratégica indeclinável para a unidade federativa em que está sediada e para o Estado brasileiro.

Soluções, muitas vezes, nascem da intensidade dos problemas. As possibilidades adiante expostas não serão únicas. Outras, até mais consensuais, poderão surgir. Mas, em qualquer cenário, deve caber à Universidade de São Paulo zelar por um contínuo aprimoramento de sua governança, elaborando orçamentos plurianuais, acompanhados de métricas explícitas e verificáveis pela comunidade interna e externa.

Não se pense que a observância de regras de governança responderá sozinha pelo futuro de uma universidade como a nossa. Um dirigente acadêmico, além de manter as contas em ordem e cumprir bons procedimentos administrativos, tem o dever indeclinável de perpetuar a instituição.

A universidade não é uma ilha. Torna-se indispensável sua plena integração com a sociedade. Para tanto, dentro e fora da academia, seus intelectuais devem cultivar o que Hanah Arendt chamou de *amor mundi*, o apreço à humanidade e o alinhamento solidário com as aspirações

justas, bem acima de dogmas ou paixões ideológicas. Um verdadeiro *scholar* não recorre ao *magister dixit* para impor suas percepções ou exigir subordinação intelectual. Principalmente quando ele pertence a uma universidade pública, mantida pela sociedade na expectativa de contrapartidas, como a formação de bons quadros profissionais e a inestimável oferta dos benefícios da ciência.

Os cientistas, porém, não buscam prestígio ou notoriedade. Quando escolhem esta profissão já optam pelo mais solidário dos anonimatos. A produção científica é pouco percebida em sua dimensão social. Nos Estados Unidos e no Brasil os cidadãos, em sua maioria, desconhecem os resultados desta atividade acadêmica.

Uma das variáveis que explicam este desconhecimento pode ser encontrada na última edição do ranking internacional da educação, em dezembro de 2016. Este relatório, publicado pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), mostra o Brasil ocupando o 63º lugar no ensino básico de ciências. O ranking é um retrato sem retoques do desempenho escolar em 70 países e territórios[1].

Entretanto, este cenário não preocupa os homens e mulheres que pesquisam nos laboratórios da Universidade de São Paulo. A sua produção, mesmo desconhecida pela maioria, é a maior da América Latina e responde pela inclusão da USP entre as 100 universidades mais respeitáveis em todo o mundo. Isso demonstra o tamanho da responsabilidade assumida pelos gestores atuais e futuros da instituição[2]. Cabe-lhes reconstruir a sua capacidade de investimento e transformar os saberes de hoje em resultados ainda mais significativos nos dias vindouros.

A USP está próxima do primeiro centenário e destina-se aos milênios como suas grandes congêneres da Europa, da Ásia e dos Estados Unidos. Para firmar-se nessa trilha dos séculos, precisa desenvolver um grau de excelência bem maior do que hoje lhe garante uma liderança continental. De todos os seus desafios, este é o mais complexo. A univer-

1. OCDE, *Resultados da Prova PISA: Excelência e Equidade em Educação*, OCDE, 2016.
2. Justin Axel-Berg, *Competing on the World Stage: The Universidade de São Paulo and Global Universities Rankings*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2015.

sidade requer um aperfeiçoamento de duração imprevisível. A história do conhecimento não tem fim e todo saber é incompleto.

Dinâmica organizacional

O melhor parâmetro no dimensionamento das ações corretivas em desvios de conformidade é a compreensão da dinâmica do sistema organizacional a ser preservado. Nos sistemas complexos há quatro vetores a considerar: insumos, processos, resultados e impactos[3].

Na universidade pública, os insumos são a legislação externa que determina sua missão, rege suas ações e sua autonomia, bem como os recursos orçamentários ou extraorçamentários. A vertente dos processos abrange o planejamento, a execução e a avaliação dos recursos humanos/financeiros.

Como resultados são compreendidos os egressos da graduação, mestrado, doutorado e pós-doutorado, os relatórios de pesquisa e publicações, bem como atividades de extensão e iniciativas culturais. São resultados que dependem da eficiência e eficácia da gestão dos recursos.

Finalmente, no eixo dos impactos, estão o desempenho dos egressos docentes engajados em várias áreas do ensino e a excelência do conhecimento disseminado por pesquisadores, egressos profissionais que desenvolvem novas práticas exemplares e egressos com destaque em liderança social. É considerada também, para efeito de impacto, a excelência obtida por meio de ações culturais e de extensão disseminadoras de valores.

Dinâmica orçamentária

Além dos recursos orçamentários correntes, é recomendável que o Estado solicite e financie projetos especiais, alinhados com suas prioridades. São exemplos destes projetos, voltados para demandas mais

3. Gilbert Probst e Andrea Bassi, *Tackling Complexity: A Systemic Approach for Decision Makers*, London, Greenleaf Publishing, 2014.

urgentes, a expansão de serviços de saúde, a promoção da cultura empreendedora e o enfrentamento da eventual escassez de água potável.

Estas questões suscitam parcerias com organizações externas de pesquisa ou bancos intergovernamentais e, sobretudo, com o governo de São Paulo, numa escala temporária, com o propósito de captar recursos para corrigir desequilíbrios auditados, desde que mantendo rigorosamente a autonomia acadêmica. Para consolidar esta autonomia, deve a universidade fixar um teto no comprometimento de suas receitas com a folha de pagamento, visando assegurar a margem necessária para despesas de custeio e investimentos imprescindíveis ao pleno cumprimento de sua missão.

Faz-se necessário que a administração central disponha de um "sistema de alertas" quando ultrapassados limites prudenciais para a utilização de recursos no exercício em curso ou projeção de gastos futuros. Neste quadro, será convocado extraordinariamente o Conselho Universitário, que analisará, em pauta única, os motivos do ocorrido e estabelecerá prontas medidas corretivas.

Há medidas onerosas para tornar uma gestão mais racional. Outras, porém, requerem apenas a adoção de novas práticas como aquelas adotadas por universidades públicas de projeção internacional. Este é o caso, por exemplo, do registro dos recursos de apoio à pesquisa, oriundos da Fapesp, nos mapas financeiros das universidades públicas estaduais de São Paulo. Atualmente, essa receita não é mapeada nos demonstrativos financeiros das universidades públicas, com o argumento de que a sua contabilização nos mapas poderia levar o governo a deduzi-la do repasse da quota-parte do ICMS para o ensino, pesquisa e extensão das universidades. Só podemos usar um paradoxo bem-humorado na crítica a essa "precaução", digamos que é uma "esperteza ingênua".

Em primeiro lugar, porque o repasse da quota-parte e o financiamento da Fapesp obedecem a regramentos distintos, que são cumpridos por ambas as partes. Por outro lado, o registro desse financiamento legal da Fapesp na receita mapeada levaria a uma bem-vinda redução do percentual dispendido com a folha de pagamento dos servidores das universidades.

Nas instituições de ciclo longo, como a universidade, para garantir o equilíbrio orçamentário mesmo nos exercícios de receita menor, além do aporte anual e de outras receitas, é necessária uma reserva financeira constituída e gerida conforme as diretrizes abaixo relacionadas:

- Para garantir o pleno cumprimento das atividades anuais, assim como o planejamento das atividades plurianuais, é constituída uma reserva financeira que corresponda a pelo menos um ano de atividades correntes da instituição;
- Para assegurar a gestão de riscos e obtenção de rentabilidade adequada, as aplicações da Reserva Financeira são decididas por um Comitê de Investimentos. Essa instância é constituída por especialistas com notório conhecimento;
- Em casos excepcionais, quando sobrevém uma redução da receita orçamentária anual, o máximo de 33% da reserva é utilizado a cada ano para responder aos pagamentos correntes de salários e benefícios de seus colaboradores;
- Caso seja necessário utilizar, num determinado ano, mais de 33% da reserva ou o uso de 20% das reservas, por dois anos consecutivos, a decisão é levada ao Conselho Universitário com parecer da Comissão de Orçamento e Patrimônio.

O que foi exposto acima expressa o desejo de viabilizar um projeto que abrigaria muitos outros aspectos, alguns dos quais encontram-se alinhados nos ensaios aqui publicados e na tese de doutorado também constante deste livro. Imaginamos um trabalho coletivo e com dimensões capazes de vencer o mais complexo de todos os desafios já enfrentados numa bem-sucedida trajetória de oito décadas, em que a racionalidade financeira foi opção dominante.

A marcha dos fatos destinou à gestão reitoral iniciada em 2014 a indelegável liderança inicial deste processo, que também demanda o apoio do Governo do Estado. Em ocasiões diversas, o chefe do Executivo paulista do mesmo período deixou evidenciado um grande reconhecimento à Universidade de São Paulo e ao seu papel decisivo, pela via do saber acumulado, na construção do futuro em nosso País.

Dinâmica da conformidade (*compliance*)

Conformidade (*compliance*) trata do cumprimento de requisitos estabelecidos num sistema organizacional. A conformidade é atingida quando os processos de gestão se alinham com procedimentos pré-determinados (por exemplo, leis, regulamentos, contratos, estratégias e políticas). Para isso, além de zelar pelo cumprimento das normas, cabe permanentemente monitorar os riscos e os custos potenciais de descumprimento. Neste caso, exige-se dos integrantes de uma organização a pronta adoção de ações corretivas.

A unidade de controle interno dedica-se à elaboração, acompanhamento e disseminação das políticas de conformidade. Esta unidade é também responsável por esclarecer dúvidas sobre a aplicação de normas sobre casos omissos. Cabe-lhe receber as comunicações de descumprimento, desvio de conduta e de improbidade, assim como as fraudes praticadas por colaboradores.

Cumpre-lhe, ainda, coordenar investigações internas garantindo o anonimato, caso requerido. Esta unidade de controle interno, que não se confunde com auditoria interna, monitora o cumprimento da distribuição de autoridade e responsabilidade dos dirigentes, dos processos de escolha dos dirigentes, do exercício do poder por tempo determinado, da elaboração dos relatórios periódicos e sua divulgação.

Na organização universitária, a função *compliance* está ligada ao efetivo cumprimento dos processos, que justificam sua missão. Nela, o efetivo *compliance* (ou conformidade) se traduz no cumprimento das atividades-fim: gestão de recursos humanos/financeiros e acompanhamento de recursos extraorçamentários. Os processos devem ser desenvolvidos respeitando-se o estatuto, regimento, valores universitários e demais normas da instituição.

Conformidade na USP é, portanto, a tomada de decisão com base no Estatuto, no Regimento, nos regulamentos, nas deliberações do Conselho Universitário e dos demais conselhos superiores. Entre estas normas destacam-se os processos relacionados à escolha dos dirigentes por mandatos pré-determinados, à gestão dos recursos fi-

nanceiros que resultam na previsibilidade, fator imprescindível nas organizações de ciclo longo, como é o caso da universidade. Organizações de ciclo longo são aquelas cujos resultados dependem de mais de cinco anos, como ocorre nos programas de formação acadêmica e na pesquisa. Nestas organizações as decisões têm fortes implicações nos anos subsequentes, podendo contribuir positivamente ou prejudicar gravemente os resultados num tempo muito além dos mandatos finitos dos dirigentes.

Dinâmica dos valores universitários

A universidade que todos queremos tem nos valores humanos uma dimensão fundamental. Cada instituição deve agregar ao seu papel pedagógico a obrigação de formar cidadãos críticos. Configurando-se como refúgio de princípios éticos, ela poderá oferecer aos estudantes algo mais que um diploma e habilidades profissionais. Vivemos um tempo violentado pela mais selvagem materialidade – o que explica essa desesperada "corrida para a fé" que se manifesta no Brasil e no mundo, com aspectos benéficos ou preocupantes. Benéficos quando tornam os homens conscientes das suas limitações terrenas e preocupantes quando os empurram para os caminhos do fanatismo. Nesse quadro, a difusão de valores assume importância vital, principalmente no espaço em que se formam as mentalidades.

É importante qualificar estes valores, para que não sejam tomados como preceitos superficiais de "educação moral e cívica", ensinados nos períodos totalitários da vida nacional. Valores não se ensinam como se fossem disciplinas curriculares. Isso pressupõe equivocadamente que os mestres sejam virtuosos e os estudantes apenas aprendizes ou seguidores dos seus padrões.

Valores devem ser construídos coletivamente na vida acadêmica. Quando, por exemplo, nos reunimos na USP para discutir políticas públicas e direcionar nossa competência técnica em favor de soluções mais justas para os problemas nacionais de saúde, emprego ou meio ambiente, estamos praticando os valores da solidariedade.

Valores não são apenas conceitos abstratos invocados em cerimônias universitárias. O pluralismo, a excelência, a solidariedade e o universalismo devem permear ações concretas, circular nas veias da universidade, garantindo sua existência e sua verdadeira natureza.

A natureza plural da instituição acadêmica oferece ao estudante a observação permanente do conflito de ideias, que é um dos mais apaixonantes fenômenos da vida intelectual. Com os elementos recolhidos nessa observação cotidiana, o jovem constrói livremente seu projeto de vida significativa, desenha seu perfil de cidadão pensante, aprende a compreender a diversidade.

A discriminação, a injustiça, o preconceito e a intolerância, tão presentes na vida em sociedade, têm espaço mais restrito na vida acadêmica. Isso não se dá porque nascemos melhores do que outros concidadãos, mas em decorrência do convívio respeitoso a que nos habituamos com as mais variadas tendências de pensamento.

Esse não é um quadro difuso em nosso meio universitário. A universidade brasileira, que ainda não atingiu seu primeiro centenário, também padece de imaturidade no que diz respeito ao culto dos valores humanos. Enquanto não incorporar totalmente esta variável à sua missão acadêmica, uma universidade não merecerá por inteiro tal denominação. A palavra universidade, em sentido largo, não traduz apenas um conjunto de faculdades voltadas para o progresso científico. Ela é também uma escola formadora de agentes críticos, indivíduos capazes de ampliar os horizontes da sociedade em que atuarão.

O empobrecimento da vida cívica na moderna sociedade de consumo, tão lamentado pelos críticos da cultura liberal, assume proporções ainda mais perigosas em países jovens, como o Brasil. Aqui, a escassez de oportunidades cria perigoso espaço para a ambição desmedida, o apego ao poder, a inveja, a disputa feroz, a falta de coesão social. A universidade, nesse contexto selvagem, tem um enorme papel corretivo e civilizador a exercer. O culto aos valores é o caminho certo para desempenhá-lo. A ética universitária, intrínseca em todo o sistema, contempla os princípios de liberdade, justiça, dignidade humana, solidariedade, respeito recíproco, espírito de colaboração, probidade no uso de recur-

sos, autonomia em relação aos poderes políticos, defesa da universidade pública. O Código de Ética da Universidade de São Paulo é um instrumento para o culto desses valores. Trata-se de um documento que fala por si mesmo. O conteúdo teve impecável coordenação do professor Alfredo Bosi e juntamente com ele trabalharam os professores Alberto Carvalho da Silva, Paschoal Senise, Fábio Goffi, William Saad Hossne e Dalmo Dallari.

O Conselho Universitário, em decorrência da redação desse documento, institucionalizou a Comissão de Ética, hoje integrante da administração central da universidade. Optou-se acertadamente, no texto do código, por uma linha inspirada no ambiente em que suas disposições passavam a ser observadas. Deixando de lado um raivoso elenco de proibições e medidas penais, o documento adotou a mesma regra de valores que se encontra, por exemplo, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, e não se queira melhor e mais dignificante paradigma.

Este código é ferramenta essencial de governança, pois compõe um perfil moral do funcionário, aluno ou docente da Universidade. Reúne, por igual, os predicados de candidatos a cargos eletivos nas unidades, departamentos, comissões, núcleos, museus, congregações e órgãos centrais. Trata-se de um documento impessoal, redigido sem casuísmos ou artifícios para condenar inocentes ou acobertar culpados. Alfredo Bosi, em texto que escreveu logo após a sua promulgação, usou duas sábias palavras para definir suas premissas inspiradoras: "dever ser". Não poderia ter sido mais exato e mais significativo. Os redatores deste código souberam identificar sabiamente o dia a dia da instituição a que dedicaram suas vidas e inteligências. Os títulos, artigos, incisos e parágrafos daquelas normas simples e diretas ecoam, como se partissem da própria universidade, a declarar o que a instituição espera dos que nela trabalham, estudam, ensinam e pesquisam em todas as épocas.

Considerações finais

Este livro expõe, de forma livre e sem cobrança de implementação, algumas possibilidades de ação acadêmica, especialmente no plano con-

troverso da gestão central. Na formulação do que foi exposto fugimos à tentação de propor algo inviável, procedimento que habitualmente seduz o observador à margem do cotidiano da governança. Cuidamos para que cada proposição fosse, como querem os nossos colegas economistas, "provável, exequível e desejável". A mesma preocupação inspirou os demais escritos desta coletânea, inclusive os que não trazem propostas explícitas, mas focam problemas centrais na universidade como avaliação contínua, o papel crítico e a excelência.

Temas aparentemente distintos convergem para evidenciar o financiamento como questão de fundo. Ciência e ensino de ponta custam caro. Numa universidade com a dimensão da USP, o *Zeitgeist* ecoa primeiro. Somos a instância inicial do espírito da época e de seus impactos. Aqui ganham forma e conteúdo muitos avanços que tornam os solos mais férteis, a vida mais saudável, o bem-estar compartilhado. E também soam os primeiros alertas dos riscos que ameaçam estas conquistas.

A crise de que tratamos implica um risco social de grandes proporções. É fácil perceber o quanto a má gestão e a escassez de recursos podem afetar uma organização com tamanhas responsabilidades. A perigosa continuação do declínio de receitas e do acúmulo de déficits impõe o contingenciamento de verbas fundamentais em todas as áreas de pesquisa. A premissa do realismo inspirou a sugestão de linhas atrás de um sistema de alertas para impedir gastos incompatíveis com as receitas e a formulação de algumas diretrizes para subordinação efetiva da COP ao Conselho Universitário. O mesmo viés orientou um alinhamento com o governo do Estado que possibilite a suplementação de recursos, mediante concepção de projetos especiais focados em grandes prioridades.

Este artigo, que se aproxima do final, também registrou fundamentos orientadores de uma gestão universitária voltada para o ciclo longo, para a conformidade e para a percepção da academia como sistema organizacional complexo. A governança apropriada dos insumos, processos, resultados e impactos, tornaria este fluxo mais eficiente no desenvolvimento das atividades-fim e mais ágil o cumprimento da missão acadêmica.

O Código de Ética, uma vez complementado pelo regime disciplinar definido no âmbito da Comissão de Legislação e Recursos, pode ser considerado um instrumento de gestão, na medida em que expõe deveres e formas de comprometimento. Os princípios constantes de suas páginas não devem ser tomados em abstrato, mas construídos diuturnamente, sobretudo em fases de adversidade.

As reflexões desenvolvidas neste livro não formulam receitas mágicas para fazer frente aos problemas da universidade. O êxito das políticas institucionais é uma variável que não depende apenas dos gestores. Na pluralidade da academia, tudo depende de todos – alunos, professores, funcionários –, uma galáxia que se move acompanhando circunstâncias díspares, contraditórias e até opostas. O que nos anima é a hipótese de lograr um consenso em torno de poucos temas, dispersos em livros, artigos, relatórios, projetos e cabeças. Esta contribuição, como as demais, é um conjunto de pontos de vista, e não de soluções fechadas ou nascidas de qualquer pretensão.

Para além dos requisitos técnicos, observados com rigor, houve a preocupação nestas páginas de zelar pela veracidade dos fatos relatados. Tal propósito, acima de qualquer outro, moveu toda narrativa aqui oferecida, a partir da fase de apuração até suas linhas finais. A par da visão crítica exigida pela gravidade do tema, também foi considerado que se fazia útil e urgente a memória de uma crise nitidamente configurada como a maior de todas já vividas pela USP, em mais de 80 anos.

Não seria justo para com a instituição deixá-la sem um registro criterioso do que houve, por que houve, e quando houve o erro original deste processo. Entendemos haver cumprido esta missão. Numa grande universidade muda-se o mundo a cada dia pela renovação dos conceitos ou pelo avanço da ciência. O que não se deve mudar são as regras de boa governança. No caso em análise neste livro, a mudança equivocada fez o passado comandar o presente e ameaçar o futuro. Tomou-se, há cinco anos, uma decisão cujos efeitos nocivos ainda não foram totalmente debelados. Já se disse, com sabedoria, que o passado não é o que passa, mas o que fica. Para a Universidade de São Paulo, 2011 também foi um ano que não terminou.

Referências bibliográficas

Axel-Berg, Justin. *Competing on the World Stage: The Universidade de São Paulo and Global Universities Rankings*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2015.

Bosi, Alfredo. "Duas Palavras sobre Ética na Universidade". In: Caldas, Marília Junqueira (org.). *A usp e seus Desafios: Fórum de Políticas Universitárias. Módulo iii*. São Paulo, Edusp, 2001.

Caldas, Marília Junqueira (org.). *A usp e seus Desafios: Fórum de Políticas Universitárias. Módulo iii*. São Paulo, Edusp, 2001.

Coimbra, Marcelo; Manzi, Vanessa. *Manual de Compliance: Preservando a Boa Governança e Integridade das Organizações*. São Paulo, Atlas, 2010.

Marcovitch, Jacques. *A Universidade (Im)possível*. São Paulo, Futura, 1998.

Pedreira, Fernando. *Entre a Lagoa e o Mar: Reminiscências*. São Paulo, Bem-Te-Vi. 2016.

Oecd. *Resultados da Prova pisa: Excelência e Equidade em Educação*. oecd, 2016.

Probst, Gilbert; Bassi, Andrea. *Tackling Complexity: A Systemic Approach for Decision Makers*. London, Greenleaf Publishing, 2014.

2

O Desequilíbrio Financeiro da USP

Vahan Agopyan
Rudinei Toneto Jr.

A situação financeira da Universidade de São Paulo é uma preocupação não apenas para a comunidade universitária, mas para todos os cidadãos do estado de São Paulo. O financiamento da universidade sempre se deu, prioritariamente, com recursos repassados do Tesouro do Estado. Inicialmente, os montantes eram definidos anualmente na disputa orçamentária, mas, a partir de 1989, com o Decreto nº 29.598, que tratava da autonomia universitária, instituiu-se o repasse de um percentual fixo da receita do ICMS do estado de São Paulo.

A conquista da autonomia universitária foi de extrema importância para possibilitar um melhor planejamento das atividades universitárias e assegurar as conquistas até então alcançadas. A garantia de um montante fixo de recursos permitiu uma grande expansão da universidade, em todas as suas atividades; desde então, como será visto na sequência, por exemplo, o número de alunos matriculados praticamente dobrou no período, o número de títulos outorgados de doutorado aumentou em torno de 300%, entre outros. Essa autonomia pode ser considerada um dos principais elementos para garantir o aprofundamento da qualidade dos serviços prestados pela universidade e de sua expansão em bases sólidas.

O modelo de financiamento da Universidade, baseado no ICMS, garante, além da estabilidade dos recursos, que estes tendam a crescer com a expansão da economia e os ganhos de eficiência na arrecadação do imposto. Como o percentual é fixo e o montante arrecadado propende a crescer ao longo do tempo, isso propicia condições adequadas à ampliação das atividades sem sacrificar a estabilidade financeira e a qualidade. Assim, desde a autonomia verificou-se uma grande expansão da Universidade, como anteriormente mencionado, e, além disso, uma contínua acumulação de reservas financeiras que serviam para ampliar as receitas da Universidade e constituíam um seguro frente a eventuais flutuações dos repasses em função de problemas econômicos.

Vale destacar que a vinculação de um percentual fixo do montante arrecadado pelo estado evita as disputas frequentes que ocorreriam com outros setores (saúde, educação básica, segurança, infraestrutura, entre outros) em cada definição anual do orçamento.

Apesar dessa situação privilegiada, proporcionada pela autonomia financeira e de gestão, com plena independência para definir seus gastos, remuneração do pessoal, investimentos com base nos repasses efetuados pelo Tesouro e por outras fontes de captação de recursos, as universidades paulistas, em especial a USP, têm passado por um desequilíbrio financeiro nos últimos anos. Os déficits recentes, da ordem de R$ 1 bilhão por ano, no caso da USP, têm sido cobertos pela redução das reservas acumuladas nos anos anteriores. O objetivo deste artigo é apresentar os indicadores financeiros recentes da Universidade de São Paulo e as medidas que estão sendo adotadas visando à superação da situação atual.

O texto está dividido em três partes. A primeira expõe o modelo de financiamento da Universidade e a expansão da receita ao longo dos últimos anos. A segunda apresenta o comportamento do orçamento, a evolução das despesas e o saldo orçamentário no período recente. E a terceira discorre a respeito das medidas adotadas e as perspectivas para o futuro próximo.

A autonomia universitária – modelo de financiamento e expansão da universidade

O Decreto nº 29.598, de 1989, que estabeleceu a autonomia universitária, definiu um percentual de 8,4% do ICMS a ser repassado para as universidades e instituiu que o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (Cruesp) definiria a divisão entre elas e seria o responsável por estabelecer as normas e critérios da execução orçamentária das universidades, inclusive a política salarial e de remuneração dos servidores técnicos e docentes. Vale destacar, ainda, que nesse decreto se faz a recomendação de que as universidades não gastem mais do que 75% dos repasses com a folha de pagamento.

A definição inicial para o repasse às universidades (8,4%) se fez com base na média de recursos transferidos nos anos anteriores à autonomia, cabendo à USP o valor de 4,46%. Com a expansão da Universidade, com a ampliação de vagas e a criação de novos cursos e faculdades, foi negociada ao longo dos anos uma ampliação do percentual de repasse, que assim subiu para 9% em 1992 e finalmente, em 1995, alcançou o valor atual de 9,57%, dos quais 5,03% são para a nossa universidade.

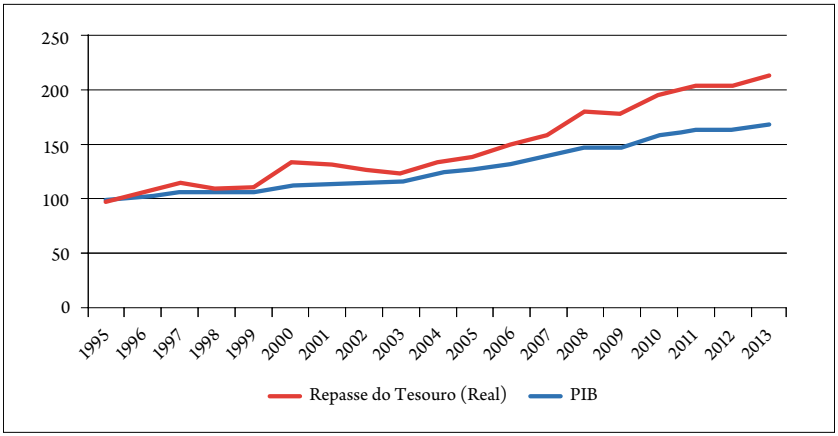
Apesar de o percentual ter se mantido constante desde 1995, o crescimento econômico do período e a melhora significativa da arrecadação com a utilização de novos mecanismos de cobrança (por exemplo, a substituição tributária[1]) e de fiscalização, além de incentivos para os cidadãos colaborarem com a arrecadação (como a Nota Fiscal Paulista), levaram a um grande aumento da receita do ICMS e, por consequência, dos repasses para as universidades. Ou seja, a manutenção do mesmo percentual não significa que não tenha ocorrido uma grande expansão no montante repassado às universidades.

1. Mecanismo pelo qual se transfere entre contribuintes a responsabilidade pelo recolhimento do tributo, por exemplo, quando a indústria farmacêutica recolhe antecipadamente o valor do imposto com base em uma estimativa do valor a ser adicionado na cadeia da distribuição do medicamento em substituição aos eventuais responsáveis pelo recolhimento nas etapas seguintes da cadeia.

Quando se colocam propostas como a ampliação do percentual de repasse, apesar de legítima e de interesse das universidades, deve-se levar em consideração que concorre fortemente com outras atividades do estado. O estado de São Paulo possui diversas vinculações de receita, com destaque para: 30% para a educação (em que se inclui o ensino fundamental e o superior), 12% para a saúde, 1% para a Fapesp, 13% para o pagamento de encargos da dívida (refinanciamento da dívida) e em torno de 2% para programas sociais, com destaque para a habitação, entre outros. Percebe-se que grande parte do orçamento já se encontra comprometida com vinculações, restando pequena margem de manobra para o estado acomodar outras despesas, como segurança, infraestrutura, saneamento básico, transporte metropolitano, entre outras. Ou seja, aumentar a vinculação orçamentária para qualquer finalidade reduz a margem de manobra do estado e compromete os recursos de outras atividades. Ou então, caso se mantenha o mesmo percentual de vinculação para a educação, a competição por mais recursos para o ensino superior passa a concorrer com os recursos destinados para o ensino fundamental. Historicamente, dos recursos destinados para a educação, o montante transferido para as universidades representa mais de um terço, incluindo os repasses para as Faculdades de Tecnologia mantidas pelo Centro Paula Souza.

Sobre o cálculo do repasse feito para as universidades, deve-se considerar que são efetuadas algumas exclusões sobre a base do ICMS. Do total arrecadado com o imposto, 25% são transferidos aos municípios e 75% correspondem à parcela do estado. Desse último é deduzido o montante destinado a programas habitacionais em decorrência do acordo estabelecido quando do aumento da alíquota do imposto de 17% para 18% em 1989. Sobre esse montante calcula-se o valor a ser repassado. Além desse valor, as universidades recebem a parcela correspondente às transferências feitas pela União, para compensar a desoneração de ICMS decorrente da Lei Kandir, e também a parcela associada a recursos de renegociações de impostos não pagos, os chamados Programas de Parcelamento de Dívidas. Vale destacar que os prêmios e descontos da chamada Nota Fiscal Paulista não entram na apuração

Figura 1. Evolução dos repasses do Tesouro do Estado e do PIB (1995 = 100)



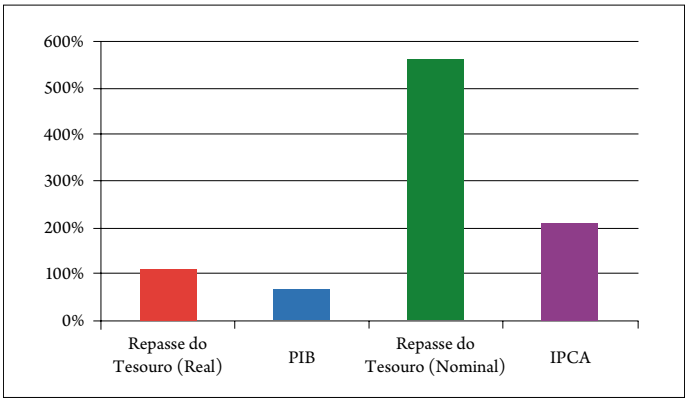
do montante da arrecadação assim como as multas e juros incidentes sobre os atrasos.

Considerando todos os fatos acima elencados – manutenção do percentual de repasse fixo e das deduções mencionadas –, observou-se no período 1995-2013 um crescimento real da ordem de 111% nos repasses do Tesouro do Estado para a USP[2]. Entre 1995 e 2013, enquanto os repasses nominais cresceram mais de 560%, a inflação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foi de 212%, resultando em amplo crescimento real.

Pode-se observar, pela Figura 1, que os repasses do Tesouro do Estado acompanham de perto o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB), refletindo a elevada correlação entre a atividade econômica e a arrecadação do ICMS. Ao longo do período 1995-2013, o crescimento médio real do repasse foi da ordem de 4,4% ao ano, enquanto o crescimento médio do PIB foi da ordem de 2,9% ao ano. Esse maior crescimento do repasse, 1,5 ponto percentual em média no período, reflete entre outros aspectos ganhos de eficiência na arrecadação com melho-

2. A escolha do ano de 1995 como referência decorre de não ter havido alterações posteriores no percentual de repasse e evitar maiores distorções decorrentes das elevadas taxas de inflação anteriores ao Plano Real.

Figura 2. Crescimento acumulado (%) (1995-2013)



res técnicas de gestão tributária. Observa-se que os anos com menores taxas de crescimento dos repasses se concentram em 1998, 2001-2003 e 2009, que foram caracterizados por baixo crescimento econômico. No período 1995-2013, o crescimento acumulado do PIB foi da ordem de 67%, ou seja, o aumento do repasse para a universidade teve um crescimento significativamente maior, como pode ser observado na Figura 2.

A estabilidade e a garantia de recursos, combinadas com a forte expansão da arrecadação e a autonomia administrativa e financeira concedida pelo estado, propiciaram o ambiente adequado à significativa expansão da universidade nos últimos anos, preservando-se a qualidade de suas atividades.

O crescimento da universidade pode ser auferido por diversos indicadores: novos cursos, novas unidades, número de alunos, entre outros. Verificamos, por exemplo, que o número total de alunos matriculados (graduação e pós-graduação) na USP cresceu significativos 76% no período 1995-2013, enquanto o número de vagas no vestibular aumentou em torno de 60%. Vale destacar que, se tomarmos desde o início da autonomia, a expansão do número de alunos matriculados foi da ordem de 97% no período 1989-2013.

Percebe-se, portanto, que, considerando o mesmo período (1995-2013), os repasses do Tesouro, em termos reais, superaram em 20% o

Tabela 1. Evolução do número de alunos, vagas e repasses do Tesouro (R$ – 2013)

Ano	Indicadores			
	Repasses do Tesouro[ii]	Alunos matriculados[i]	Repasse por aluno[ii]	Vagas na Fuvest
1995	2.059.066.057	52.517	39.207,61	6.902
1996	2.212.636.986	56.414	39.221,42	6.872
1997	2.354.569.084	56.940	41.351,76	6.877
1998	2.251.218.772	60.061	37.482,21	6.885
1999	2.266.325.487	67.239	33.705,52	7.076
2000	2.748.584.886	67.621	40.646,91	7.175
2001	2.728.538.907	69.123	39.473,68	7.354
2002	2.623.167.409	72.867	35.999,39	7.811
2003	2.550.255.672	75.962	33.572,78	8.331
2004	2.760.459.319	77.205	35.754,93	8.547
2005	2.881.377.370	80.589	35.753,98	9.567
2006	3.085.586.544	83.389	37.002,32	9.952
2007	3.286.248.646	86.187	38.129,28	10.202
2008	3.716.868.526	87.182	42.633,44	10.302
2009	3.663.332.230	88.261	41.505,67	10.557
2010	4.013.864.405	88.962	45.118,86	10.622
2011	4.203.177.528	91.019	46.179,12	10.652
2012	4.204.412.823	92.064	45.668,37	10.852
2013	4.361.662.081	92.792	47.004,72	10.982

(i) Total de alunos matriculados nos cursos de graduação e pós, inclusive especiais.
(ii) R$ de 2013 – deflacionado pelo IPCA.

crescimento total de alunos e cresceram 33% a mais que as vagas. Com isso, se tomarmos o repasse do Tesouro e dividirmos pelo número de alunos matriculados, constatamos que o montante saltou de R$ 39,2 mil por aluno em 1995 para R$ 47 mil em 2013, em valores de 2013, deflacionados pelo IPCA. Ou seja, o aumento do montante de recursos, mesmo mantendo-se o percentual de repasse constante, superou a taxa de crescimento da universidade. A Tabela 1 apresenta a evolução do repasse

Tabela 2. Alguns indicadores de desempenho da Universidade – Crescimento pós-autonomia

	Títulos outorgados de doutorado	Títulos outorgados de mestrado	Produção científica: no de trabalhos publicados por docente ativo	Trabalhos indexados no Institute of Scientific Information (ISI)
1989-2013	306,02%	268,44%	103,70%	1.472,99%
1995-2013	129,27%	140,97%	44,74%	753,57%

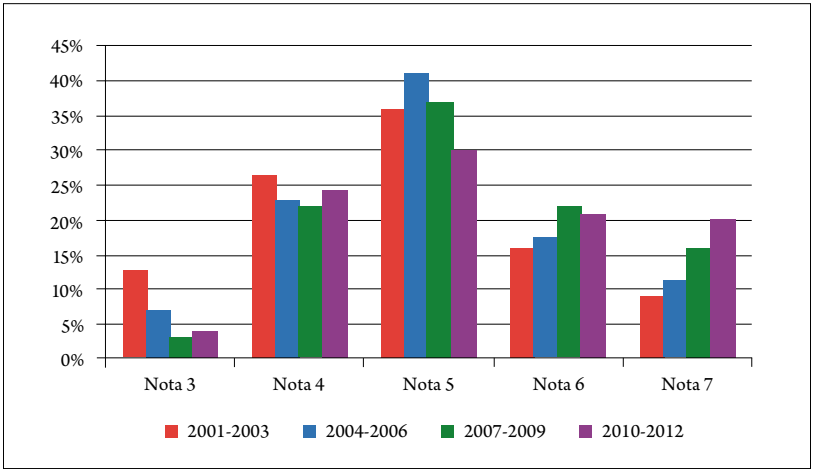
do Tesouro para a universidade e o número de alunos matriculados no período 1995-2013.

Esse conjunto de indicadores reflete a importância da autonomia e como a universidade respondeu expandindo as vagas e buscando atender na medida do possível aos anseios do estado. Outros indicadores poderiam ser mencionados conforme Tabela 2.

Apesar da expansão observada, a qualidade foi preservada conforme destacado na Figura 3, que mostra a evolução dos cursos de pós-graduação e sua avaliação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Pode-se verificar uma maior concentração dos cursos nos melhores níveis de avaliação. E também cabe salientar a posição crescente de destaque da universidade em diversos *rankings* internacionais, classificações que têm peculiaridades e exigem uma análise mais detalhada, mas que em linhas gerais traduzem um melhoria de qualidade da instituição.

Como o número de docentes e funcionários não cresceu na mesma magnitude dos indicadores de desempenho anteriormente mencionados, verificou-se forte crescimento na produtividade do conjunto da comunidade universitária, possibilitado pela própria autonomia universitária, que permitiu maior valorização profissional, investimentos em tecnologia, programas de treinamento, internacionalização, entre outros aspectos. Percebe-se, portanto, que a definição política do estado de conceder a autonomia administrativa e financeira às universidades

Figura 3. Evolução da distribuição dos programas de pós-graduação da USP segundo os conceitos das avaliações da Capes



estaduais paulistas, com a vinculação de um percentual da arrecadação do ICMS para seu financiamento, dotou-as de um montante significativo de recursos, com expansão contínua, gerando as condições necessárias para o planejamento de suas ações e viabilizando a expansão quantitativa sem sacrificar a qualidade.

O desempenho recente e o desequilíbrio financeiro da universidade

Como destacado na seção anterior, a universidade dispõe de autonomia administrativa e financeira, com recursos estáveis e garantidos que apresentaram forte crescimento real no período pós-autonomia. Isso possibilitou a expansão das atividades, elevados investimentos que melhoraram as condições de trabalho e a produtividade, além do acúmulo de um montante significativo de reservas que contribuiriam para manter as atividades universitárias e fazer frente à volatilidade dos repasses em momentos de instabilidade econômica ou, ainda, fazer frente a despesas imprevistas.

Tabela 3. Evolução das despesas e receitas (valores em R$ milhões)

Item	2009	2010	2011	2012	2013	2013-2009 %
1. Repasse do Tesouro do Estado	2.893	3.375	3.778	3.983	4.362	50,7
2. Total de despesas	2.748	3.170	3.849	4.555	5.369	95,3
2.1. Pessoal	2.379	2.701	3.238	3.820	4.354	83,1
2.2. Outros custeios e investimentos	370	469	611	735	1.014	174,3
3. Saldo financeiro	145	205	-71	-572	-1.007	

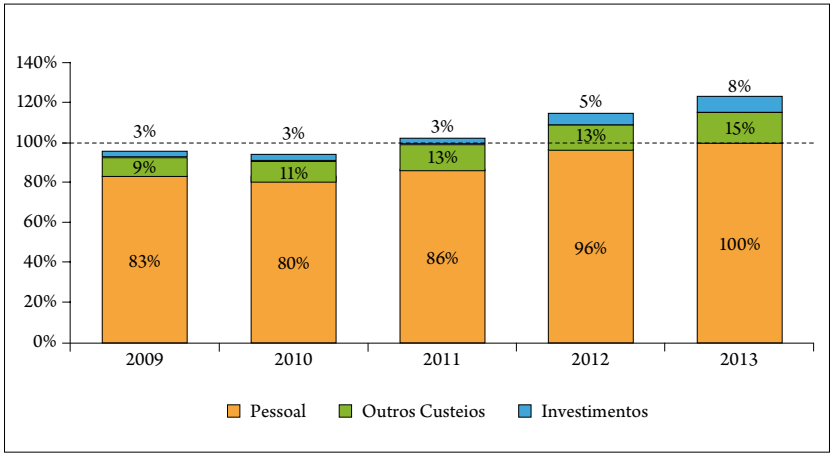
Mesmo com essa situação e com os repasses, ainda, em expansão, a universidade começou a apresentar profunda deterioração da situação financeira a partir de 2011. A Tabela 3 apresenta os indicadores de receita e despesa a partir de 2009.

Observa-se que, apesar do elevado crescimento dos repasses do Tesouro, que cresceram 50,7% no período, bastante acima da inflação acumulada no período, 27,4% de acordo com o IPC-Fipe, ou seja, um crescimento real de 18,3%, as despesas aumentaram de forma bem mais acentuada, resultando na reversão da situação de ligeiros superávits financeiros para déficits bastante acentuados. As despesas totais da universidade aumentaram 95,3% no período, sendo que as despesas com pessoal cresceram 83,1% e as de custeio e investimento aumentaram 174,3%.

Todos os componentes de despesa cresceram muito acima da receita, mas, enquanto as de custeio e investimento apresentam maior possibilidade de reversão no crescimento e controle, em especial o investimento em novas obras, as despesas com pessoal são bastante inflexíveis e de difícil controle. Observa-se que a grande inflexão na trajetória das despesas se deu em 2011 acentuando-se a partir daí.

Vale notar também que os resultados financeiros apresentados pela Universidade ao longo desses anos foram bastante diferentes dos orçamentos aprovados pelo Conselho Universitário. Apenas para exemplificar, para o ano de 2013, o conselho tinha aprovado um orçamento com déficit previsto, em relação aos repasses do Tesouro, da ordem de R$

Figura 4. Percentual das despesas da USP em relação aos repasses do Tesouro



512 milhões para atender às demandas de continuidade de implantação do novo Plano de Cargos e Salários e um conjunto bastante amplo de novos investimentos. Os gastos previstos com pessoal no orçamento de 2013 eram da ordem de 93% do repasse do Tesouro. Mesmo com um montante de repasses 1,5% maior do que o previsto, o déficit superou R$ 1 bilhão, e as despesas com pessoal chegaram a 99,7% do repasse. Ou seja, o orçamento executado em 2013 foi totalmente diferente do aprovado, refletindo falhas de monitoramento e controle da execução orçamentária da Universidade e ausências de regras de responsabilidade orçamentária.

O desequilíbrio financeiro da Universidade pode ser explicado em quase sua totalidade pela forte elevação das despesas com pessoal, uma vez que os repasses cresceram em termos reais, agravadas por decisões de investimentos não avaliadas em profundidade. Pode-se verificar, na Figura 4, que o grau de comprometimento dos repasses do Tesouro com as despesas com pessoal foi se elevando de maneira contínua no período, saltando do patamar de 80% para a faixa dos 100%, ou seja, a situação inicial já estava ligeiramente acima da recomendação feita no

Tabela 4. Evolução do saldo financeiro da USP (em R$ milhões)

	2009	2010	2011	2012	2013
Superávit/déficit orçamentário	127,5	204,9	-70,6	-572,1	-1.007,0
Outras receitas líquidas	232,2	417,1	500,2	339,3	263,2
Variação da reserva financeira	359,6	622,0	429,6	-232,8	-743,8
Reserva financeira total	2.487,6	3.109,6	3.539,2	3.306,4	2.562,6

decreto de autonomia universitária, mas um patamar bastante adequado à natureza das atividades desenvolvidas na universidade que são intensivas em recursos humanos. O comprometimento de 100%, no entanto, é inadmissível no sentido de que imobiliza a universidade ao comprometer todos os recursos com uma despesa inflexível, não liberando recursos para o custeio e o investimento.

A cobertura do saldo negativo em relação aos repasses do Tesouro é feita em parte com base em outras receitas da universidade – receita das aplicações financeiras das reservas acumuladas em anos anteriores, receita de aluguéis, verbas de convênios destinadas a atividades específicas, entre outras –, que, em geral, representam uma parcela relativamente pequena do orçamento da universidade. Quando essas receitas são insuficientes para cobrir a diferença, deve-se sacar de suas reservas, o que tende a levar, ao longo do tempo, à própria redução das outras receitas, que têm como seu principal componente a receita financeira das aplicações. Essa situação pode ser vista na Tabela 4, a qual apresenta a evolução das outras receitas, o saldo efetivo da universidade e a variação das reservas ao longo dos anos.

Observa-se que, após atingir um pico em 2011, as reservas entraram em trajetória de redução crescente a partir do momento em que se acentuou o déficit em relação aos repasses do Tesouro e as outras receitas tornaram-se insuficientes para cobrir esse déficit. Vale destacar que não deve ser objetivo da universidade a acumulação contínua de reservas, as quais devem existir em montante adequado para fazer frente a despesas imprevistas e variações do repasse em função dos ciclos econômicos,

Tabela 5. Evolução do quadro de servidores

	Téc.-adm.	Docentes	Aposentados estatutários
Dez./2009	15.140	5.678	5.528
Dez./2010	15.997	5.846	5.533
Dez./2011	16.560	5.989	5.533
Dez./2012	16.991	6.005	5.532
Dez./2013	17.554	6.074	5.567
2013-2009	2.414	396	39
%	15,94	6,97	0,71

preservando o funcionamento normal das atividades universitárias. O que não se pode fazer é partir de uma situação de déficit estrutural, em que uma despesa inflexível, no caso, com pessoal, consuma toda a fonte estável de receita, e haja a necessidade constante de recorrer às reservas para o fechamento das contas.

Em termos de conceitos financeiros é como se o valor presente da Universidade fosse negativo, isto é, a continuidade de suas atividades no futuro, nas condições vigentes ao final de 2013 e início de 2014, levaria ao esgotamento das reservas, e a continuidade das atividades passaria a depender de endividamento. Ou seja, projetando-se para o futuro, a Universidade alcançou uma situação de insolvência, portanto, aquela situação não poderia ser mantida, o que reflete a profunda inadequação a qualquer preceito de responsabilidade fiscal.

A elevação das despesas com pessoal decorreu de um conjunto de fatores. Em primeiro lugar pode-se destacar o crescimento do número de servidores técnico-administrativos e docentes (Tabela 5), com um aumento de 16% no quadro do primeiro grupo e 7% no segundo. Apesar de significativo, esse aumento não explica o crescimento de 83% das despesas com pessoal em termos nominais, o que representa um crescimento real da ordem de 44% no período, descontando-se a inflação acumulada de 27,4% do IPC-Fipe. O crescimento real das despesas com pessoal reflete principalmente a política de acelerada valorização dos

recursos humanos, com a implantação do novo Plano de Cargos e Salários dos servidores não docentes, a progressão na carreira docente, a política de ganhos reais de salários e o significativo aumento dos benefícios diretos, como vale-alimentação e vale-refeição.

Medidas adotadas e desempenho em 2014

Para tentar reverter o quadro anteriormente descrito, a Reitoria, com o apoio do Conselho Universitário, adotou algumas medidas imediatas. No início de 2014 ainda não havia sido aprovado o orçamento do ano, o que deveria ter acontecido no final de 2013. Com a crise financeira em andamento, a proposta orçamentária enviada ao Conselho Universitário, no início de 2014, continha uma forte redução nas despesas de custeio e investimento tanto das unidades como dos órgãos centrais, principalmente desses últimos. Apesar da redução, o orçamento de custeio das unidades ficou, em valores reais, semelhante ao verificado até 2010. Deve-se destacar que os recursos destinados para a permanência estudantil foram preservados, sendo a única alínea do orçamento que teve expansão (2%), e a menor redução se deu no Hospital Universitário.

O orçamento aprovado previa uma queda das despesas de Outros Custeios e Capital (OCC) da ordem de R$ 1.084 milhões em 2013 para R$ 577 milhões em 2014, o que deveria resultar em um déficit em relação aos repasses do Tesouro da ordem de R$ 575 milhões em função do comprometimento dos repasses com a folha de pagamentos da ordem de 100%.

Para alcançar a redução das despesas de custeio e capital, adotou-se uma série de medidas: *a*. revisão dos diversos contratos de prestação de serviços em andamento na universidade (vigilância, limpeza, locação de veículos, entre outros); *b*. reavaliação do plano de obras e investimentos da universidade, mantendo-se aquelas mais essenciais ou aquelas cujo estágio em que se encontravam não justificava a redução ou suspensão da obra; *c*. maior controle das despesas correntes; *d*. renegociação com fornecedores, entre outras.

Para a preservação das reservas da universidade foi contingenciada a devolução de parcela da economia orçamentária de 2013 das unidades,

assim como foi parcelada a devolução dos recursos da receita própria e de projetos especiais. Vale destacar que, caso fossem devolvidas para as unidades toda a economia orçamentária e as respectivas receitas e estas fossem gastas em 2014, caso se mantivesse o plano de obras e os investimentos prometidos e se preservasse o ritmo de expansão das despesas de custeio e pessoal, as reservas da universidade praticamente se esgotariam ao final de 2014 ou no começo de 2015.

Para evitar a expansão ainda maior das despesas com recursos humanos, foram suspensas as contratações de novos servidores técnico-administrativos, concluiu-se a segunda etapa do processo de progressão na carreira, suspendendo-se a terceira etapa, e foi cancelada a distribuição de cargos docentes realizada em dezembro de 2013.

Paralelamente às medidas de contenção das despesas, foram sendo adotadas diversas ações para ampliar a transparência e o controle das finanças da universidade. Em primeiro lugar deve-se destacar a maior divulgação das informações financeiras com a publicação de análises mensais da execução orçamentária pela Coordenadoria de Administração Geral (Codage), e a ampliação das informações no portal transparência da Universidade, com destaque para os dados de remuneração e folha de pagamento, que passaram a ser divulgados.

Em segundo lugar criou-se um grupo de trabalho para propor um modelo de controladoria para a USP. A proposta foi encaminhada e encontra-se em processo de aprovação e imediata implantação. As práticas orçamentárias estão sendo revistas, buscando incorporar ao orçamento um maior detalhamento das outras receitas da Universidade e seus planos de aplicação. A Superintendência do Espaço Físico (SEF) definiu critérios objetivos para a definição do Plano de Obras e Investimento da Universidade para os anos seguintes. Os recursos dos contratos de vigilância, limpeza e veículos foram repassados para as unidades, que poderão definir a quantidade demandada e racionalizar o uso dos mesmos.

O esforço de contenção das despesas foi generalizado na universidade, com forte envolvimento dos dirigentes e de toda a comunidade universitária. Apesar disso, não foi possível alcançar o objetivo de re-

Tabela 6. Execução financeira em 2014 – comparação entre o previsto e o realizado (em R$ milhões)

	Realizado 2014 (a)	Meta orçamento 2014 (b)	Diferença % (a-b)	Realizado (a/b)
1 – Repasse Tesouro do Estado	4.412,5	4.595,8	-183,3	96,01
2 – Despesa				
2.1 – Pessoal	4.682,9	4.592,3	90,6	101,97
2.2 – Precatórios	7,9	1,7	6,2	470,47
2.3 – Outros Custeios e Capital	806,0	577,2	228,8	139,64
Despesa total	5.496,8	5.171,2	325,7	106,30
3 – Saldo	-1.084,4	-575,4	-509,0	188,45

dução do déficit, que se manteve no mesmo patamar de 2013, atingindo R$ 1.084 milhões.

A Tabela 6 apresenta o detalhamento das razões para que o déficit efetivo superasse a meta do orçamento. Em primeiro lugar pode-se destacar a baixa expansão do repasse do Tesouro em 2014, que ficou 4% abaixo do previsto (R$ 183 milhões a menos). Em segundo lugar observa-se que as despesas com pessoal continuaram aumentando por reflexo da conclusão da aplicação da segunda etapa do novo Plano de Cargos e Salários, do reajuste salarial concedido e de outros fatores fora do controle da universidade, como a concessão de adicionais a determinadas categorias profissionais. Por fim, o item de outras despesas e investimentos não se reduziu como esperado, refletindo as dificuldades associadas às revisões dos contratos, que apresentam uma inércia, e à reavaliação das obras, que deve obedecer a critérios técnicos para não gerar prejuízos maiores.

Mesmo sem alcançar a meta estabelecida no orçamento, pode-se observar na Tabela 7 o esforço realizado em 2014. As despesas de custeio e capital tiveram uma redução da ordem de 20% em relação a 2013.

Tabela 7. Execução financeira – comparação entre 2013 e 2014 (em R$ milhões)

	2013	2014	2014/2013 (%)
1 – Repasse do Tesouro do Estado	4.361,7	4.412,5	1,16
2 – Despesa			
2.1 – Pessoal	4.348,6	4.682,9	7,69
2.2 – Precatórios	5,9	7,9	35,39
2.3 – Outros Custeios e Capital	1.014,1	806,0	-20,53
2.3.1 – Exercício corrente	752,0	515,6	-31,43
2.3.2 – Exercícios anteriores	262,1	290,3	10,76
Despesa total	5.368,6	5.496,8	2,39
3 – Saldo	-1.007,0	-1.084,4	7,69

Quando se desmembram essas despesas entre o exercício corrente e o carregamento de exercícios anteriores, verifica-se que a redução foi ainda maior, superando os 30%. Deve-se destacar o maior comprometimento dos repasses do Tesouro com as despesas de pessoal, que alcançou 106% em 2014 em função da continuidade do aumento das despesas com pessoal e do pior desempenho da arrecadação de ICMS.

Com esse desempenho, as reservas financeiras da universidade ficaram ainda mais comprometidas, encerrando o ano com R$ 1.933 milhões, melhor que o imaginado no começo do exercício, mas cuja trajetória de redução continua extremamente preocupante. O frágil desempenho da receita em 2014 reforça a necessidade de se manter um nível de reservas para fazer frente a despesas imprevistas e à volatilidade da arrecadação, sem comprometer a continuidade das atividades universitárias.

Nesse sentido, a superação das dificuldades orçamentárias da universidade irá requerer medidas adicionais, principalmente no sentido de reduzir as despesas com pessoal, cujo elevado nível de comprometimento pode imobilizar a universidade. A redução das despesas com pessoal é uma necessidade, mas extremamente difícil de ser alcançada tanto pelas restrições à readequação do quadro de funcionários como

pela inflexibilidade dos salários. Para alcançar, em parte, esse objetivo, a Administração desenvolveu uma série de estudos e elaborou um Programa de Incentivo à Demissão Voluntária (PIDV), cuja adoção foi autorizada pelo Conselho Universitário.

O programa começou a ser implantado no final de 2014 com o lançamento do edital e a abertura das inscrições aos interessados. Em 2015 iniciou-se a sua implantação efetiva com o desligamento dos interessados ao longo dos meses de fevereiro, março e abril.

O PIDV foi restrito aos servidores técnico-administrativos, não se estendendo aos docentes. O programa alcançou em grande parte seus objetivos. O número de funcionários inscritos foi de 1.447, sendo 1.430 os desligados, o que representa em torno de 8% do total de servidores. Em termos financeiros haverá uma redução da ordem de 4,4% da despesa com pessoal, o que contribuirá para avançarmos em direção ao ajuste financeiro.

Para que as atividades-fim da universidade não sejam sacrificadas, diversas medidas administrativas estão sendo adotadas para ampliar a eficiência, por exemplo, o compartilhamento de atividades administrativas e de serviços. E, além disso, a universidade deverá se concentrar cada vez mais em suas atividades-fim e dispor de maior articulação com outras esferas de governo para o melhor planejamento de outras atividades.

Comentários finais

A análise precedente mostrou a importância da autonomia administrativa e financeira da universidade para alcançar os seus objetivos. Após a autonomia, com a garantia dos repasses de recursos do Tesouro do Estado e o crescimento real dos repasses, a universidade respondeu positivamente à sociedade paulista com uma grande ampliação nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Por qualquer indicador que se considere, verifica-se o acerto do governo paulista em conceder a autonomia para as universidades estaduais.

Esse processo de melhoria da universidade não se dá sem percalços. A volatilidade dos repasses, em função da forte relação da arrecada-

ção de ICMS com a atividade econômica, requer uma gestão financeira bastante conservadora. O bom desempenho econômico, na primeira década deste século, e os fortes ganhos de arrecadação, em função da melhora da gestão tributária, permitiram grande ampliação dos repasses para a Universidade.

A relativa folga orçamentária ensejou uma forte expansão das despesas, em grande parte, com itens inflexíveis, com destaque para as despesas com pessoal, em função da ampliação do quadro e dos significativos ganhos reais, no período 2011-2013, justamente quando começou a inflexão nas taxas de crescimento econômico. Ao longo desses anos, a forte expansão das despesas levou a um profundo desequilíbrio financeiro, que passou de uma situação de pequenos superávits em relação aos repasses do Tesouro do Estado para profundos déficits. Com isso, tem se verificado uma profunda retração no estoque de reservas acumuladas pela Universidade no passado.

Esse processo reflete uma série de problemas de gestão e controle da universidade. As despesas começaram a crescer de maneira acentuada e não houve mecanismos para impor limites. A criação de despesas se deu sem planejamento adequado e sem monitoramento da comunidade universitária. Esse conjunto de fatores reflete a necessidade de impor mecanismos de controle e restrições à possibilidade de criação de despesas pela gestão universitária.

O desequilíbrio financeiro fez com que diversas medidas tivessem que ser adotadas em 2014 para impedir a continuidade do processo de deterioração financeira da universidade: redução das despesas de custeio e capital, suspensão de novas contratações, entre outras. Apesar dos impactos positivos, o desequilíbrio permaneceu. Os orçamentos de 2015 e 2016 continuaram significativamente deficitários, tanto pelas expectativas negativas em relação ao crescimento econômico, que impactará negativamente a evolução dos repasses, como pela persistência das elevadas despesas com pessoal, que serão minoradas em função dos PIDVs.

A situação da USP requer esforços adicionais para alcançar o equilíbrio orçamentário. Mas, além das medidas de ajustes e a busca de ganhos de eficiência, é de extrema importância continuar avançando na

melhora institucional Nesse sentido deve-se avançar nos ganhos de transparência na definição das despesas, na demonstração das receitas e na execução orçamentária; aprofundar os procedimentos participativos de definição do orçamento e das prioridades, com destaque para o Conselho Universitário, reforçando as suas funções de monitoramento e definição do orçamento, assim como as Congregações e os Conselhos Técnico-Administrativos (CTAs), no caso das unidades; introduzir instituições e mecanismos mais apropriados de controle e responsabilização – nesse sentido deve-se implantar a Controladoria, conforme proposta já realizada –, e definir regras de responsabilidade orçamentária, com restrições à criação de despesas, e de melhor planejamento.

Enfim, os desafios financeiros e administrativos são significativos e necessários para que esta possa continuar a ser a Universidade de referência no estado e no país, e continue a avançar em termos de reconhecimento acadêmico e prestação de serviços de qualidade à sociedade.

3

Alguns Desafios para o Financiamento

Carlos Antonio Luque

O objetivo deste artigo é discutir algumas das principais questões sobre o financiamento das universidades públicas estaduais (USP, Unicamp e Unesp) à luz da análise sobre as questões orçamentárias vigentes do governo do estado de São Paulo. Tradicionalmente, o financiamento das atividades de ensino superior podem ser efetuadas através de três fontes de recursos: *a*. recursos públicos; *b*. recursos de mensalidades; *c*. recursos pela venda de serviços. De modo geral, o setor público é sempre o principal responsável pelo financiamento das instituições de ensino superior[1].

Dado que no Brasil existe uma vedação constitucional para a cobrança de mensalidades nas instituições públicas de ensino e que a terceira fonte de recursos é relativamente reduzida, neste trabalho nos concentraremos apenas no financiamento público.

1. O leitor interessado em obter maiores detalhes sobre o financiamento das instituições de ensino superior pode consultar, entre outros: Cruz, Luque e Protti, "Challenges in the Funding Model of State Universities of São Paulo", *International Journal of Economics, Finance and Management Sciences*, vol. 3, n. 3, 2015; Barr, "Financing Higher in the UK: The 2003 White Paper", *The Future of Higher Education, Fifth Report of Session 2002-03,* vol. II, *Oral and Written Evidence*, London, House of Commons Education and Skills Committee Post-16 Student Support, pp. 292-309, 2003; Barr, "Higher Education Funding", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, n. 2, mar. 2004; Schwartzmann, *O Financiamento das Instituições de Ensino Superior no Brasil*. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2004.

Dentro dessa perspectiva discutiremos a questão do financiamento a partir de três características. A primeira relaciona-se com a, sempre presente, disputa por recursos orçamentários entre os diversos setores de atividade desenvolvidos pelo governo, como, por exemplo, saúde, assistência social, transportes, além da educação etc. O segundo aspecto procura fornecer ao leitor a disputa de recursos dentro do próprio setor educacional. Nesse aspecto abordaremos a questão da disputa entre recursos para o financiamento do ensino básico *vis-à-vis* o ensino superior. Ilustraremos também como é efetuada a vinculação de recursos do ICMS destinados para as universidades, atualmente estabelecida em 9,57%. Finalmente, discutiremos a questão da disputa de recursos dentro do próprio setor de educação superior.

A disputa por recursos: setor educacional *versus* outros setores

O papel da educação, especialmente das instituições de ensino superior, é sempre destacado como de fundamental importância para o desenvolvimento econômico dos países à luz de seu impacto sobre a evolução do conhecimento científico, inovações tecnológicas, aprimoramento e qualificação da mão de obra etc.

O reconhecimento do papel da educação bem como a percepção de que na sociedade brasileira parcela significativa dos jovens não teriam condições de arcar com os custos dos serviços educacionais sempre sensibilizaram todas as instâncias de poder. No caso mais recente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no Artigo 206, a "gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais".

Adicionalmente, em função do permanente estresse que domina os orçamentos públicos no Brasil, os constituintes estabeleceram, através do Artigo 212, que "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Essa vinculação orçamentária teve por objetivo fundamental proteger os recursos para o setor educacional, caso contrário outros setores acabariam por ter algumas vantagens na estruturação dos orçamentos públicos, visto que, tradicionalmente, os recursos públicos disponíveis são insuficientes para atender a todas as demandas existentes. Consequentemente, a disputa por recursos é intensa entre as diversas áreas de atuação do setor público. Alguns setores, ainda que possam não ter o mesmo impacto que o setor educacional no desenvolvimento econômico e social, acabam por, em determinadas situações, adquirir uma importância maior por seu caráter emergencial. Um exemplo clássico que podemos citar relaciona-se com a segurança pública. De modo geral, boa parte dos gastos nessa área são gastos que poderíamos chamar de corretivos e não preventivos, pois procuram muito mais corrigir os efeitos de certas distorções do que atacar as causas básicas dos problemas. Assim, quando a situação de segurança pública se agrava, a própria sociedade exige que maior volume de recursos seja aplicado nessa área. Os gastos que acabam sendo sacrificados são os preventivos, cujo maior exemplo é o da própria educação.

Podemos sintetizar essas ideias através da seguinte frase: os orçamentos públicos se guiam fortemente por gastos corretivos (aqueles que não atacam as causas básicas dos problemas) em detrimento dos gastos preventivos (aqueles que buscam resolver os problemas na sua própria origem). Posteriormente, essa ideia de proteção de recursos por meio da vinculação orçamentária foi ganhando força e, através da Emenda Constitucional nº 29, no ano 2000, introduziu-se também a vinculação na saúde. Para o caso dos estados, estabeleceu-se que devem ser aplicados no mínimo 12% da receita líquida de impostos nas ações de saúde. Dentro desse arcabouço jurídico, na área educacional, o Estado deverá aplicar no mínimo 30% da sua receita líquida de impostos para as ações educacionais e, para a área da saúde, o equivalente a 12%.

Como dissemos anteriormente, o mecanismo de vinculação de impostos foi uma maneira encontrada para preservar recursos para os setores considerados mais importantes da ação pública. Ao longo do tempo, esses mecanismos foram sendo expandidos a outras áreas, tendo sem-

pre como objetivo básico uma tentativa de garantia de recursos, pois se constata que, se os setores dependerem simplesmente da estruturação tradicional dos orçamentos, provavelmente serão preteridos em função da fragilidade orçamentária das instituições públicas.

Tomando o caso atual do orçamento estadual de São Paulo, temos uma série de vinculações estabelecidas. Com a arrecadação, por exemplo, do ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação), que representa o principal imposto para o orçamento do estado, teríamos as seguintes vinculações: 30% para a área da educação; 12% para a área da saúde; aproximadamente 2,49% para as áreas de habitação, saneamento e ações sociais; 1% para a Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo) e 13% para o serviço da dívida[2].

A partir dessas observações mais gerais, estabelece-se o primeiro desafio para o financiamento das universidades estaduais paulistas, representado pela disputa intersetorial.

De modo geral, os setores que não possuem as vinculações orçamentárias criticam os setores protegidos por tais vinculações argumentando que esses mecanismos engessam a elaboração dos orçamentos e que as prioridades acabam sendo cristalizadas ao longo do tempo. Sem entrarmos em maiores detalhes sobre tais discussões, de modo geral, os responsáveis pela elaboração dos orçamentos públicos percebem a dificuldade de se estruturar os orçamentos dentro de um quadro dominado por vinculações. No caso do Estado de São Paulo basta lembrar que, para cada real arrecadado de ICMS, aproximadamente 60 centavos apresentam destinação previamente definida. Assim, quando a arrecadação do ICMS se eleva, os responsáveis pela elaboração orçamentária

2. A vinculação da habitação, saneamento e ações sociais é estabelecida através de uma lei anual que eleva de 17% para 18% a alíquota do ICMS, e os recursos provenientes dessa elevação são destinados para essas áreas. A estimativa de recursos oriundos dessa elevação é de aproximadamente 2,49%. A Constituição Estadual também garante o equivalente a 1% da receita de impostos para a Fapesp. Por fim, o limite de comprometimento com o acordo da dívida entre o governo do estado de São Paulo e o governo federal é de 13% da receita corrente líquida.

já sabem que desse montante eles podem arbitrar livremente para os demais setores apenas 40% do aumento da arrecadação.

Financiamento das universidades estaduais paulistas: desafio dentro do próprio setor educacional

A noção de que a vinculação de recursos é uma estratégia interessante para a preservação dos recursos orçamentários naturalmente acabou por instalar estratégias de vinculação dentro do próprio setor educacional. De maneira bastante genérica, dentro da área educacional podemos destacar a educação básica e a educação superior. Em 1996, através da Emenda Constitucional nº 14, com regulamentação pela Lei nº 9.424, de setembro de 1996, estabeleceu-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

O Fundef era constituído por 15% dos seguintes itens: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e recursos financeiros transferidos pela União para os estados, o Distrito Federal e municípios, como estabelecido pela Lei Complementar nº 87 de setembro de 1996.

A criação do Fundef tinha como estratégia clara valorizar o ensino fundamental e, para tanto, utilizou-se a vinculação orçamentária. Posteriormente essa ideia foi expandida por todo o ensino básico com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.194, de junho de 2007. Os recursos do Fundeb são constituídos por 20% da mesma base do Fundef.

A partir de 1989, o governo do estado de São Paulo instituiu também um mecanismo vinculando o orçamento das três universidades estaduais. Esse mecanismo é efetuado através da Lei de Diretrizes Orçamentárias, na qual se estabelece um percentual mínimo de recursos para essas instituições. Atualmente essa lei estabelece que o Poder Exe-

cutivo transferirá para as universidades, pelo menos, o equivalente a 9,57% do ICMS.

Metodologia de cálculo do orçamento das universidades

É interessante esclarecer como se desenvolve a metodologia de cálculo do orçamento das três universidades públicas estaduais, conforme apresentado na Tabela 1. Inicialmente, toma-se o valor total do ICMS (parte do estado) adicionando-se o valor do ICMS em atraso. Acrescenta-se a esse valor a parcela do ICMS obtida através do Programa de Parcelamento Incentivado (PPI) do ICMS bem como os valores obtidos com o Programa Especial de Parcelamento (PEP) do ICMS. Soma-se a esse valor também a transferência da União relativa à desoneração do ICMS (Lei Kandir).

Cabe lembrar que os valores relativos a multas e juros incidentes sobre o ICMS em atraso não são computados para efeito de cálculo, pois se argumenta que não correspondem à rubrica de arrecadação de impostos, ou seja, não representam o ICMS. Outro ponto interessante que merece destaque é o de que do valor total da arrecadação do ICMS subtrai-se o valor estimado de arrecadação de ICMS que é destinado para a área de habitação popular. Existe uma lei anual que eleva as alíquotas de ICMS de 17% para 18%, e os recursos obtidos com essa elevação devem ser aplicados em áreas sociais, especialmente na habitação popular. A estimativa efetuada é de que essa arrecadação corresponda a aproximadamente 2,49% da arrecadação do ICMS e, portanto, como se observa na Tabela 1, subtrai-se o valor de R$ 1,8 bilhão de reais. A argumentação para essa forma de cálculo é a de que esses recursos provenientes da elevação de alíquotas devem ser integralmente destinados para a área habitacional e, portanto, não devem incidir as vinculações da educação e saúde. Finalmente também não entram no cômputo do ICMS para efeito do cálculo da vinculação os recursos da arrecadação de ICMS que forem transferidos para as pessoas físicas e jurídicas, derivados da aplicação da Lei nº 12.685, de 28 de agosto de 2007, que criou o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo.

Tabela 1. Forma de cálculo do orçamento das universidades (previsão 2015)

I. Arrecadação do ICMS	R$ milhões
Arrecadação do ICMS (parte estado)	R$ 96.524.000
Arrecadação do ICMS (em atraso)	R$ 210.000
Programa Parc. Inc. (PPI)	R$ 84.528
Programa Especial Parc. (PEP)	R$ 812.493
Total do ICMS	R$ 97.631.021
II. Transf. Lei Kandir	R$ 455.449
III. (-) Parcela habitação (2,49%)	R$ (-) 1.880.126
IV. Valor ICMS para cálculo	R$ 96.206.344
V. Orçamento universidades (9,57% de IV)	R$ 9.206.947

Fonte: Orçamento do Estado de São Paulo

Uma vez apresentada a metodologia para o cálculo dos 9,57% da arrecadação do ICMS destinados para as universidades, podemos retomar as vinculações dentro da área educacional. Inicialmente temos a Constituição Estadual estipulando que 30% da arrecadação dos impostos deve ser destinada para as ações educacionais. Posteriormente temos uma lei complementar que vincula um percentual de 20% para a educação básica e uma lei anual vinculando o equivalente a 9,57% às três universidades estaduais. A partir das vinculações existentes dentro do setor educacional é que podemos discutir a disputa dentro desse setor envolvendo, de um lado, a educação básica e, de outro, o ensino superior.

Para tal é importante reconhecer que existe um aumento de demanda por serviços educacionais. No caso do nível básico, esse acréscimo seria dimensionado pela busca da melhoria de qualidade, enquanto no ensino superior seria caracterizado por expansão de vagas. Admitindo que esse excesso de demanda esteja adequadamente caracterizado, podemos admitir que o setor educacional no estado de São Paulo deverá crescer dentro das características mencionadas: melhoria da qualidade para o ensino básico e expansão de vagas no ensino superior. O crescimento do setor educacional exigirá aumento do volume de recursos, caso con-

trário, a qualidade será reduzida. O aumento de recursos dependerá do próprio crescimento da receita de impostos, que está atrelado ao crescimento econômico.

Caso nossa economia não se desenvolva de maneira mais consistente, eventualmente o percentual de 30%, representando o mínimo que deve ser aplicado na educação, pode ser insuficiente. Nessas condições, existiriam dois mecanismos possíveis de ajuste: permitir que se eleve o percentual aplicado na área educacional, o que implicaria que o percentual das outras áreas sofreria uma diminuição. Aqui é conveniente lembrar que as vinculações orçamentárias são tradicionalmente criticadas pelos órgãos centrais de planejamento, e podemos dizer que os percentuais mínimos acabam se transformando em percentuais máximos. A outra possibilidade seria o desenvolvimento de uma disputa interna dentro do próprio setor educacional: educação básica *x* educação superior. Pela própria natureza jurídica das vinculações, lembremos que a da educação básica deriva de uma lei federal complementar, enquanto a das universidades, de uma lei estadual anual. Por outro lado, a própria Constituição do Estado, no Artigo 257, estabelece que a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao ensino fundamental.

A fim de exemplificar melhor essa questão orçamentária do setor educacional no estado de São Paulo, apresentamos na Tabela 2 o demonstrativo da aplicação de recursos de imposto em educação durante o período de 2011-15. Para os anos de 2011-13 os valores referem-se aos efetivamente liquidados, enquanto para o ano de 2014 referem-se à dotação inicial de recursos e, para o ano de 2015, à proposta orçamentária.

Como se percebe, tomando a proposta orçamentária para o ano de 2015 como base, a receita líquida de impostos prevista foi de R$ 116,1 bilhões. O valor aplicado para a educação, seguindo o preceito constitucional (30% da receita líquida de impostos) foi de R$ 34,8 bilhões. As ações de educação executadas pelo governo do estado de São Paulo estão espalhadas por diversas instituições: Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto, Hospital das Clínicas de São Paulo, Faculdade de Engenharia Química de Lorena (Faenquil), Faculdade de Medicina de Marília (Famema), Fundação Universidade Virtual (Univesp) etc. Como se nota,

Tabela 2. Demonstrativo da aplicação de recursos dos impostos em educação (previsão 2015)

	R$ milhões
I. Receita líquida de impostos	R$ 116.138.448.368
Impostos (parte estado)	R$ 107.849.983.487
Transferências federais	R$ 8.288.464.881
II. Valor a alocar educação (30%)	R$ 34.841.534.510
Despesas Educação	
1. Secretaria da Educação	R$ 24.486.987.062
2. Universidades	R$ 8.173.670.934
3. CEET Paula Souza	R$ 1.957.743.624
4. Outras despesas	R$ 499.584.015
5. Total	R$ 35.117.985.635

Fonte: Orçamento do Estado de São Paulo
Obs.: o orçamento total das universidades, como se observa na Tabela 1, é de R$ 9.206.947.000, enquanto nesta é apontado o valor de R$ 8.173.670.934. A diferença relaciona-se com as despesas dos hospitais universitários alocados na função saúde.

os valores mais expressivos estão alocados na Secretaria de Educação (R$ 24,4 bilhões); universidades (R$ 8,1 bilhões)[3] e CEET Paula Souza (R$ 1,9 bilhão). Quando somamos todos os recursos que constituem as ações de educação, chegamos ao percentual de 30,32%, ou seja, um pouco acima do mínimo constitucional.

A mera observação das vinculações existentes revela que, tomando o ICMS como base, 20% devem ser destinados para o ensino básico e 9,57% para o ensino superior, ou seja, praticamente se atinge o limite mínimo constitucional com apenas essas instituições. Em função do crescimento dos outros componentes da receita líquida de impostos

3. É importante lembrar que os valores da tabela referem-se à aplicação de recursos do Tesouro na área educacional. No caso das universidades estaduais, o valor total do orçamento é de R$ 9,2 bilhões. Desse total, R$ 8,1 bilhões referem-se às ações educacionais e aproximadamente R$ 1 bilhão para o financiamento dos hospitais universitários alocados no demonstrativo de aplicação de recursos na área da saúde.

que não o ICMS, o estado tem conseguido atender às demandas do setor educacional dentro do limite constitucional.

Sintetizando os desafios dentro do setor educacional, podemos dizer que, enquanto a arrecadação líquida de impostos, especialmente outros itens que não o ICMS, crescer de maneira satisfatória, as disputas dentro das áreas educacionais podem ser razoavelmente bem administradas. Entretanto, caso essa situação se altere, haverá uma intensa disputa por recursos entre a educação básica *vis-à-vis* a educação superior.

Disputa por recursos dentro do ensino superior

Um fenômeno interessante dentro da lógica da disputa por recursos orçamentários é que ela não se resume apenas às dimensões apresentadas entre educação e outros setores ou dentro da própria área educacional. Ela também está presente dentro do próprio segmento da educação superior. Essa disputa deriva do fato de que o governo do estado de São Paulo tem procurado expandir o número de vagas nas entidades responsáveis pelo ensino superior. Esse fato deriva da percepção de que existe um excesso de demanda por esse tipo de serviço.

O modelo de expansão de vagas adotado pelas três universidades estaduais é relativamente caro quando comparado com instituições que possam expandir as vagas orientadas muito mais pelas atividades de ensino do que de pesquisa. Por outro lado, naturalmente, a discussão de expansão de vagas estará sempre atrelada às necessidades de recursos adicionais.

Dessa forma, as negociações sobre expansão de vagas entre o governo e as universidades acabam por adquirir conotações não facilmente solucionáveis. Isso porque um crescimento mais acentuado de vagas nas universidades estaduais acabaria por exigir um percentual da arrecadação do ICMS maior, o que agudizaria as disputas por recursos tanto entre a educação e outros setores como também dentro da própria área educacional.

Dentro dessa perspectiva, o governo acabou, a partir de 1995, por expandir as vagas de ensino superior, baseado na estratégia de expan-

são pela criação de novas Faculdades de Tecnologia (Fatecs). Os cursos das chamadas Faculdades de Tecnologia são fornecidos pela autarquia Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, que também é responsável pelo ensino técnico em nível médio. Para que se tenha uma ideia da expansão do Paula Souza, lembramos que em 2001 seu orçamento representava 6,86% do orçamento das universidades e, em 2015, 21,1%.

Mais recentemente, dentro da estratégia de elevar a oferta de vagas na educação superior, através da Lei nº 14.836 de 20 de julho de 2012, foi criada a Fundação Univesp, universidade virtual, responsável por ensino superior na modalidade de ensino a distância. Ainda que os recursos destinados a essa nova universidade sejam modestos, certamente ao longo do tempo eles tenderão a crescer numa velocidade superior à de outras instituições de ensino superior.

Dessa maneira, podemos esperar, dentro do panorama de desafios para o financiamento das universidades estaduais paulistas (USP, Unicamp e Unesp), uma disputa de recursos com as outras instituições também responsáveis pelo ensino superior.

Síntese e conclusões

Os desafios de financiamento que as universidades públicas no Brasil enfrentam são os tradicionalmente encarados pelas instituições públicas quando se destaca a eterna fragilidade financeira do setor público em nosso país. Isso é particularmente relevante quando algum segmento do setor público é pressionado à expansão de suas atividades com o objetivo de atender ao tradicional incremento de demanda por serviços públicos existente no Brasil, pois a expansão dos recursos é tradicionalmente inferior à expansão das atividades, e consequentemente essas instituições correm o perigo iminente de perder qualidade.

Dentro desse quadro mais amplo, o artigo procurou identificar os desafios de financiamento das universidades estaduais de São Paulo. Como salientado, partimos do princípio de que a fonte de financiamento básica dessas instituições seja a de recursos orçamentários do estado de

São Paulo. Nessa perspectiva, o primeiro desafio relaciona-se com as disputas de recursos entre as diversas áreas de atuação governamental, ou seja, transportes, assistência social, segurança, saúde, etc.

O segundo desafio encontra-se dentro da própria área educacional. Como salientamos, as vinculações orçamentárias existentes revelam que, dependendo do crescimento dos recursos tributários, eventualmente o limite mínimo constitucional de aplicação da receita líquida de impostos (no caso da educação, 30%) possa revelar-se insuficiente para atender toda a área educacional. Dentro dessa perspectiva, haveria uma disputa de recursos entre a educação básica e a educação superior. Lembrando que a própria Constituição do estado garante que a prioridade é a educação básica.

O terceiro desafio se insere dentro da própria área de ensino superior. Como salientamos, dada a elevação de demanda por vagas de ensino superior, o governo do estado de São Paulo tem provido um processo de forte expansão de vagas. Dado que existem dificuldades de expansão mais acelerada de vagas dentro das universidades estaduais, fez-se uma opção pela expansão através das Faculdades de Tecnologia e, mais recentemente, através da criação da Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp).

Em suma, todos esses desafios podem dificultar em maior ou menor grau o financiamento das atividades das instituições de ensino superior, que dependerá basicamente do crescimento econômico, bem como do desenvolvimento de métodos educacionais que consigam conciliar a qualidade de ensino com a expansão de vagas com custos menores.

Referências Bibliográficas

Barr, N. "Higher Education Funding". *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, n. 2, mar. 2004.

Barr, N. "Financing Higher in the uk: The 2003 White Paper". *The Future of Higher Education, Fifth Report of Session 2002-03*, vol. ii, *Oral and Written Evidence*, hc 425-ii, (tso, 2003), London, House of Commons Education and Skills Committee Post-16 Student Support, Session 2002-03, 2003, pp. 292-309.

Cruz, H. N.; Luque, C. A.; Protti, A. T. "Challenges in the Funding Model of State Universities of São Paulo". *International Journal of Economics, Finance and Management Sciences*, vol. 3, n. 3, 2015.

Schwartzman, J. *O Financiamento das Instituições de Ensino Superior no Brasil*. São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2004.

4

Autonomia Universitária e Lei de Responsabilidade Fiscal

Nina Ranieri

Autonomia à paulista: o estado da arte

A autonomia universitária das universidades estaduais paulistas é uma exclusividade brasileira, uma jabuticaba, por assim dizer. Não há no mundo estrutura legal que assegure o repasse de verbas públicas (9,57% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Serviços e Transportes – ICMS), em duodécimos mensais, além de amplo espaço de gestão administrativa, financeira e patrimonial combinado com autonomia didático-científica.

O modelo, originalmente previsto no Decreto nº 29.598/89[1], com fundamento no Art. 207 da Constituição Federal, foi sucessivamente

1. "Artigo 1º – Os órgãos da Administração Centralizada do Estado adotarão procedimentos administrativos cabíveis para viabilizar a autonomia das Universidades do Estado de São Paulo de acordo com os parâmetros deste decreto até que a Constituinte Estadual promulgue a nova Constituição do Estado e que a Assembleia Legislativa decrete a legislação referente ao Sistema de Ensino Superior Paulista. Artigo 2º – A execução dos orçamentos das Universidades Estaduais Paulistas, no exercício de 1989, obedecerá aos valores fixados no orçamento geral do Estado, do corrente ano, e às demais normas e decretos orçamentários, devendo as liberações mensais de recursos do Tesouro a essas entidades respeitar o percentual global de 8,4%, da arrecadação do ICMS – quota parte do Estado no mês de referência. § 1º – Na apuração do percentual indicado no *caput* deste artigo, não serão consideradas as liberações do

mantido e ampliado, em relação ao montante de recursos que o sustenta, por leis orçamentárias anuais[2]. Entre seus artífices e atores – as universidades públicas, as autoridades do Executivo, do Legislativo (incluído o Tribunal de Contas) e do Judiciário, e Ministério Público – a USP, em particular, teve e tem importante papel no seu aprimoramento jurídico e institucional.

Tomando-se por referência a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 9.393/1996), que discriminou, de forma inédita, algumas das prerrogativas da autonomia universitária[3], os 25 anos de autonomia à paulista, analisados em perspectiva, apresentam duas fases distintas: a inicial, que vai de 1989 a 1996, e a atual, que cobre o período de 1996 até o presente.

Na fase inicial, os processos e procedimentos da autonomia universitária ainda não são plenamente conhecidos por seus atores. A jurisprudência tem um papel importante na interpretação do âmbito e limites do Art. 207 da Constituição Federal, como já tivera antes da edição da Constituição de 1988. Nessa fase, o âmbito da autonomia universitária é mais importante do que os seus limites.

Tesouro do Estado originárias de repasse de financiamentos concedidos a projetos específicos das Universidades Estaduais Paulistas. § 2º – Para que o Estado possa cumprir o disposto no Artigo 38 das Disposições Transitórias da Constituição da República Federativa do Brasil, recomenda-se que as despesas com pessoal não excedam a 75% (setenta e cinco por centro) dos valores liberados pelo Tesouro do Estado às Universidades Estaduais Paulistas. Artigo 3º – O Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas baixará normas adicionais fixando os critérios de execução orçamentária das Universidades do Estado de São Paulo, incluindo os relativos à política salarial de seu pessoal docente, técnico e administrativo, observado não só o limite financeiro estabelecido neste decreto como o disposto no Artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil e no Artigo 92 inciso VI da vigente Constituição do Estado, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 57 de 25 de setembro de 1987. Parágrafo único – Caberá ao Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas estabelecer também os percentuais de distribuição do montante de recursos entre as entidades, a serem liberados, mensalmente, pelo Tesouro do Estado na forma e limite estabelecidos no caput do Artigo 2º deste decreto."

2. "Art. 207 – As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".
3. Cf. Lei nº 9.394/1996, Artigos 53 e 54.

A fase atual caracteriza-se pela definição dos controles, na qual os limites da atuação autônoma das universidades são mais importantes que o âmbito. Os limites não são claros nem tampouco os controles cabíveis, para nenhum dos atores envolvidos. Para "os defensores da autonomia", a ênfase está na autonomia, enquanto para "os inconformados", no controle; para outros, ainda, autonomia não existe, é mitologia jurídica. Neste último grupo, incluem-se "os céticos".

São defensores da autonomia as próprias universidades, grande parte dos membros do seu corpo docente e seus funcionários, que enfatizam os aspectos altamente positivos da autonomia, sem perda da referência do controle. Para esse grupo, os avanços acadêmicos, administrativos e financeiros alcançados no período são prova cabal do sucesso do modelo, a despeito de eventuais crises. Em alguns segmentos desse grupo, contudo, percebe-se certa incompreensão acerca do significado da autogestão com recursos públicos, seja devido ao constante apelo ao governo para aumento de repasses financeiros, seja por entenderem que em momentos de crise sempre haverá ajuda governamental.

Os inconformados, de outra parte, concordam com uma autonomia tutelada, consentida, destinada a tornar eficiente e facilitar aspectos administrativos, com pouca margem de autonomia financeira. Entendem que os ganhos acadêmicos do período não justificam tão ampla autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial; acreditam, também, que a universidade poderia fazer mais pela sociedade em que se insere. Tais reclamos são o resultado da presença do Estado numa área em que a promoção do desenvolvimento social e econômico se faz em longo prazo, ao custo de pesados investimentos públicos.

Entre esses se destacam as secretarias de Estado da Fazenda e do Planejamento, para as quais não se justifica a existência, no corpo da administração indireta, de entes com regime financeiro e orçamentário diferenciado a tal ponto. Prova disso foi a edição do Decreto Declaratório nº 1/2007[4], que excepcionou as universidades do regime regular do

4. O Decreto Declaratório nº 1, de 30/5/2007, refere-se à não aplicação das disposições dos decretos nº 51.471, de 2 de janeiro de 2007, e nº 51.660, de 14 de março de 2007, em vista de

Siafem, dadas as suas peculiaridades de organização e funcionamento, depois de tumultuado período de submissão das universidades àquele regime. Também nos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) não há clareza quanto à extensão das prerrogativas da autonomia, seja em matéria curricular (como é o caso da formação de professores), seja na reserva de vagas para alunos egressos da escola pública ou no atendimento de programas governamentais, por exemplo. Esse procedimento desencadeia táticas defensivas, não cooperativas, por parte dos grupos afetados, e tende a relativizar o direito em sua generalidade abstrata.

Os céticos, por fim, são aqueles que, acostumados com o centralismo no campo educacional e administrativo, ao invés de tomar a autonomia como a capacidade de se autodirigir, e até mesmo de se autoprover, a consideram potencialmente responsável por eventual diminuição do suporte governamental, particularmente em épocas de crise.

É o que ocorre, de modo geral, nas universidades federais, mas também nas universidades paulistas a partir de 2014, em virtude da crise financeira provocada pelo alto custo das folhas de pagamento combinado com a diminuição da arrecadação do ICMS.

Tais posições revelam as contradições inerentes à autonomia universitária. A medida da autonomia e do controle, especialmente em matéria administrativa e de gestão financeira e patrimonial, depende não só da ampla compreensão das atividades e vicissitudes universitárias por parte das autoridades governamentais e do Ministério Público como também da responsabilidade dos seus dirigentes e da comunidade universitária.

a autonomia universitária lhes conferir regime financeiro e contábil que atende às suas peculiaridades de organização e funcionamento. Diz o seu Art. 3º: "A execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das Universidades Públicas Estaduais será realizada em tempo real no Sistema Integrado 51.636, de 9 de março de 2007, sem prejuízo das prerrogativas asseguradas no Artigo 54, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que lhes facultam regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento. Parágrafo único – No exercício de sua autonomia financeira as Universidades Públicas Estaduais poderão efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho, na forma do inciso VII, do Art. 54, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996".

Sem entrar na análise das motivações que sustentam as posições de cada um dos grupos acima, o fato é que não é simples a compreensão jurídica e institucional da autonomia universitária por três razões principais:

1. A divisão de competências federativas em matéria educacional dificulta a identificação do ente público responsável pelo controle acadêmico das universidades públicas e privadas. Como a maior parte das atribuições compete à União (que, desde a edição das Leis nº 9.131 e nº 9.192 em 1995, deu início à paulatina ampliação do poder regulamentar federal), há ponderável desconhecimento das competências estaduais, e da legislação vigente, especialmente em matéria de autonomia e controle, por parte dos atores envolvidos no processo educacional. Essa situação permite, com frequente aceitação desses mesmos atores, que a atuação prevalecente do governo federal se faça como se ele fosse o único responsável pela educação superior no país, desobrigando-os de seus próprios encargos.
2. A extensão e a complexidade da teia normativa que regulamenta a educação superior também dificultam a compreensão da autonomia universitária. A multiplicidade e a provisoriedade das regras, bem como a variabilidade das fontes normativas (o Congresso Nacional, o presidente da República, o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação, os Conselhos Estaduais de Educação, o governador, etc.), longe de garantir a eficácia da autonomia universitária, revelam que o Estado não tem clara a medida do controle que deve exercer sobre a educação superior.
3. Finalmente, há pouco conhecimento acerca dos efeitos da autonomia sobre a natureza jurídica das universidades públicas, a despeito de o *caput* do Art. 54 da LDB instituir, para as universidades, figuras de contornos jurídicos específicos, destacadas do conjunto das pessoas administrativas estatais e marcadas por acentuada feição autonômica. Por outro lado, a finalidade dessas instituições e o repasse de verbas públicas impõem-lhes uma série de limitações, todas previstas em lei.

O que significa ser autônomo? A autonomia universitária e seus limites

No direito brasileiro, são autônomos os estados, o Distrito Federal e os municípios (CF, Art. 18), os partidos políticos (CF, Art. 17, § 1º), as agências reguladoras (CF, Art. 37, § 8º, I, II, III), o Poder Judiciário (CF, Art. 99), o Ministério Público (CF, Art. 127, § 2º), a Defensoria Pública (CF, Art. 134), as universidades (CF, Art. 207), as instituições de pesquisa científica e tecnológica (CF, Art. 207, § 2º) e os índios (CF, Art. 231). Evidentemente, o âmbito e os limites da atuação autônoma de cada um desses entes e pessoas variam em função do que a lei pretendeu preservar e facilitar.

Nesse rol, destaco as agências reguladoras e as universidades públicas devido às possibilidades de fracionamento e flexibilização do regime jurídico da administração pública. Com relação às primeiras, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira normalmente conferida às autarquias é ampliada mediante celebração de contrato a ser firmado com o poder público, para a fixação de metas de desempenho[5]; para as segundas, a autonomia, prevista no Art. 207 da Constituição, confere a elas uma posição peculiar no corpo da administração indireta.

Tal posição foi realçada pela LDB (Arts. 53 e 54) ao definir processos como a criação, a organização e a extinção pelas universidades, em sua sede, de cursos e programas de educação superior; a fixação de currículos de cursos e programas; o estabelecimento de planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão; a fixação do número de vagas; a elaboração de estatutos; a atribuição de graus, expedição e registro de diplomas, celebração de contratos,

5. As agências reguladoras – tais como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Petróleo (ANP) ou a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) – são autarquias de regime especial criadas por lei com a finalidade de regrar determinados serviços, objeto de contrato, autorização ou delegação. Exercem, nessa atividade, poder normativo (e não meramente regulamentar), expresso pela possibilidade de licitar concessionários ou permissionários, outorgar autorizações unilateralmente, definir tarifas, controlar os serviços etc. Seus dirigentes têm mandato fixo e exaram decisões definitivas, dentre outras prerrogativas.

acordos e convênios, aprovação e execução de planos, programas e projetos de investimentos; a administração de rendimentos conforme os dispositivos institucionais; a criação, expansão, modificação e extinção de cursos; a ampliação e diminuição de vagas; a elaboração de programas de cursos; a programação das pesquisas e das atividades de extensão; a contratação e a dispensa de professores; a definição de planos de carreira.

Da mesma forma, é apresentado, no § 1º, do Art. 54, um elenco particularizado de ações autônomas para as universidades públicas, que se acresce ao do Art. 53. Neste estão compreendidas atribuições concernentes à administração de pessoal e à gestão financeira, tais como a elaboração de regulamento funcional, em conformidade com as normas gerais concernentes; a aprovação e execução de planos, projetos e programas de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo poder mantenedor; a elaboração de orçamentos anuais e plurianuais; a adoção de regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento; a realização de operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos; a realização de transferências, quitações e outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

Ambos são elencos exemplificativos, dada a posição da LDB no sistema jurídico em relação ao Art. 207 e aos demais princípios constitucionais que informam a matéria. Aliás, outra não é a letra do *caput* do citado Art. 53, *in verbis*: "No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, *sem prejuízo de outras*, as seguintes atribuições [...]". A exemplificação é didática e conveniente, uma vez que esclarece as instituições e o poder público. Por todas essas razões é que o já mencionado Art. 54 da LDB fala em "estatuto jurídico especial" para as universidades públicas, o que confirma não serem elas um ente público como os demais. O que não significa, de nenhum modo, que a autonomia universitária seja um cheque em branco.

A autonomia é poder derivado e deve ser exercido nos limites específicos de sua outorga. É o efeito de uma limitação que a lei impõe a si

mesma, de uma abstenção proposital do legislador. Autonomia não é, portanto, soberania, nem significa independência, mas poder funcional derivado, submetido ao ordenamento jurídico que lhe deu causa. Ou seja: o ente que recebe autonomia submete-se, regra geral, ao ordenamento jurídico, ressalvadas algumas situações nas quais o próprio ordenamento jurídico lhe atribui o poder de se autorregular.

Logo, para as universidades públicas, o regime jurídico administrativo, de direito público, que lhes garante prerrogativas e privilégios (como a liberdade de selecionar e dispensar servidores, de fixar vencimentos, celebrar contratos etc.), é o mesmo que lhes impõe restrições.

A jurisprudência é pacífica a esse respeito. Conforme assentado pelo Superior Tribunal de Justiça:

> A autonomia universitária, prevista no Art. 207 da Constituição Federal, não pode ser interpretada como independência e, muito menos, como soberania. A sua constitucionalização não teve o condão de alterar o seu conceito ou ampliar o seu alcance, nem de afastar as universidades do poder normativo e de controle dos órgãos federais competentes (MS 3.318 – DF).

É o caso da observância das normas orçamentárias e financeiras públicas, que nos termos constitucionais ou legais também se sujeitam a controle contábil, financeiro e orçamentário dos Tribunais de Contas, além de restrições relativas ao uso dos recursos vinculados à educação previstas na LDB[6] etc., sujeitando-as a mecanismos formais de controle

6. "Art. 70 – Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

interno e externo. É desse ângulo que as preocupações com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), no corpo das universidades, vêm ganhando consistência.

As universidades públicas e a Lei de responsabilidade fiscal

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, em atendimento aos Artigos 165, inciso II do parágrafo 9º, e 169 da Constituição[7].

De acordo com o citado Art. 165, as normas de gestão financeira e patrimonial alcançam a administração indireta, na qual se incluem as universidades públicas. O Art. 169, por sua vez, dá fundamento ao Art. 19 da LRF, que limita a 60% da receita corrente líquida a despesa total com pessoal, em cada período de apuração[8]. Cotejadas tais disposições aos Artigos 207 da Constituição e 53 e 54 da LDB, o problema é saber se as normas da LRF incidem sobre a atuação autônoma das universidades.

Art. 71 – Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino."

7 "Art. 165 [...] § 9º [...] II – [...] Cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos. [...] Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar."

8 "Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do Art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
I – União: 50% (cinquenta por cento);
II – Estados: 60% (sessenta por cento);
III – Municípios: 60% (sessenta por cento)."

Várias observações devem ser feitas a esse respeito. Em primeiro lugar, é evidente que as normas de gestão financeira e patrimonial estabelecidas na LRF alcançam as universidades, assim como as normas da ainda vigente Lei nº 4.320, de 17/3/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos balanços e orçamentos da União, estados, municípios e Distrito Federal.

Ora, se as universidades públicas integram a administração indireta e atuam mediante repasse de verbas públicas, vinculadas à educação, na forma do Art. 167, IV da CF, os princípios gerais de responsabilidade de gestão, expressos no Art. 1º da LRF, devem ser observados (princípio da legalidade, Art. 37 da CF). São eles: ação planejada e transparente, em que se previnem riscos, se corrigem desvios; equilíbrio das contas mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas; obediência a limites e condições no que tange à geração de despesas com pessoal, à seguridade social e outras; dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia; e inscrição de restos a pagar. Tais princípios visam assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas, isto é, garantir que só se gasta o que se tem.

Diferente do equilíbrio orçamentário previsto na Lei nº 4.320 de 1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma nova noção de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio das chamadas "contas primárias", traduzido no resultado primário equilibrado. Significa que o equilíbrio a ser buscado deve ser autossustentável, sem operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.

Em segundo lugar, com relação ao Art. 19 da LRF, as universidades públicas, como de resto da administração indireta, não são alcançadas diretamente pelo limite ali estabelecido. A norma se dirige aos entes federados – à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal –, considerada a totalidade dos entes e órgãos que os compõem, e não cada um deles, isoladamente. Ou seja, não são as despesas de pessoal da universidade que estão limitadas a 60% de sua receita corrente líquida, mas as despesas totais do Estado.

Não se pode perder de vista, porém, que as universidades estão submetidas aos princípios do Art. 1º. Logo, embora o limite de 60% não seja cogente, os princípios da LRF os são, e algum limite deve ser estabelecido. O equilíbrio entre receitas e despesas é mandatório. Nesse ponto, voltamos à afirmação de que as universidades públicas não são entes públicos como os demais. Basta lembrar que, vinculadas ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, os custos do seu pessoal docente são mais onerosos, considerado o regime de trabalho em dedicação exclusiva e integral; sua atividade-fim, ademais, exige mais tempo para sua realização, comparativamente ao tempo de outros entes públicos que não desenvolvem atividade acadêmica.

Em suma, embora seja perfeitamente constitucional e legal a atuação autônoma das universidades públicas estaduais relativamente à fixação do valor dos salários de seus servidores e empregados, independentemente do limite estabelecido no Art. 19 da LRF, o equilíbrio entre receitas e despesas deve ser assegurado.

Nesse sentido, foram prolatadas duas decisões pelo Supremo Tribunal Federal acerca da LRF. Uma, relativa à não quebra do princípio federativo (e, portanto, da autonomia dos estados e municípios) e da separação e independência dos poderes do Estado em face do inteiro teor da LRF (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238, interposta pelos partidos políticos PCB, PT e PSB; Rel. Ilmar Galvão). Outra, mais recente, relativa à expressão "não poderá exceder" do Art. 19:

> A expressão "não poderá exceder", presente no Art. 169 da CF, conjugada com o caráter nacional da lei complementar ali mencionada, assentam a noção de marco negativo imposto a todos os membros da Federação, no sentido de que os parâmetros de controle de gastos ali estabelecidos não podem ser ultrapassados, sob pena de se atentar contra o intuito de preservação do equilíbrio orçamentário (receita/despesa) consagrado na norma (ADI 4.426, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 9/2/2011, Plenário, *DJE* de 18/5/2011).

Pode-se concluir, portanto, que a crescente preocupação com o aprimoramento da gestão pública e a promoção de *accountability* e

publicidade – ou transparência – no setor público exigem a harmonização entre os preceitos da autonomia universitária e a LRF, considerada a sua finalidade.

Conclusões e recomendações

Tendo em mente a necessidade de harmonização dos preceitos da LRF à vida universitária e de garantir transparência às suas ações, especialmente em momentos de transição reitoral, poderiam ser visualizadas algumas providências a serem adotadas pelas universidades.

Trata-se de um conjunto de recomendações que reproduzem regras já aplicáveis à administração direta e indireta por força da LRF e também da lei eleitoral, que poderiam iniciar o debate nos órgãos universitários competentes e também no Cruesp, se for o caso. São elas:

1. Alcançar em cinco anos o limite máximo de 85% para pagamento da folha de pessoal, considerada a média de três anos; se a meta não for alcançada, a universidade deverá apresentar justificativa ao governo do Estado;
2. Manter reserva financeira suficiente para o pagamento de seis meses de folha de pessoal, no mínimo; se a meta não for alcançada, a universidade deverá apresentar justificativa ao governo do Estado;
3. Incorporação das seguintes normas de responsabilidade fiscal e da lei eleitoral aos estatutos universitários, para vigência nos anos de eleição reitoral:
   a) proibição de aumento de despesas com pessoal nos 180 dias antes da posse do novo reitor;
   b) proibição de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do mandato em curso, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade orçamentária para esse efeito;
   c) proibição de condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: fazer ou per-

mitir uso promocional em favor de candidato, de distribuição de bens e cargos da universidade;

d) nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor nos três meses que o antecedem e até a posse do reitor, ressalvada a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

e) fazer revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início dos 180 dias anteriores ao pleito e até a posse do reitor.

4. Possibilidade de ser apresentado anualmente, ao governador, documento acerca do "estado da universidade", assim como das propostas e do planejamento das três universidades estaduais. Esse documento não se confunde com os relatórios solicitados pelo governo, por intermédio da Secretaria de Ciência e Tecnologia; seu propósito seria o de propiciar diálogo direto, fora das instâncias administrativas e burocráticas da administração pública.

5

Em Busca da Excelência

José Goldemberg

A busca de excelência numa universidade tem dois objetivos principais:

1. atrair os melhores e mais criativos estudantes e professores para um lugar onde poderão trabalhar e desenvolver suas aptidões;
2. dar à sociedade os conhecimentos científicos, técnicos e artísticos indispensáveis ao seu desenvolvimento.

Existem cerca de 10 mil universidades no mundo, e a grande maioria delas tem o papel exclusivo de formar especialistas nas diversas áreas necessárias ao nível de desenvolvimento do país. Antes mesmo da criação de universidades, muitos países criaram escolas indispensáveis à preparação dos quadros necessários para seu funcionamento adequado. Um exemplo histórico importante é o da criação, por Napoleão Bonaparte, da Escola Politécnica de Paris, que era uma escola militar para formar os oficiais de que o exército francês necessitava.

No Brasil, foram criados em 1827 os primeiros cursos jurídicos na Faculdade de Direito, em Olinda e em São Paulo, "que se destinavam a formar governantes e administradores públicos" para o país. Em 1891 foi proposta a criação de uma Escola Politécnica, com cursos de agronomia e zootecnia, de artes e manufatura ou engenharia industrial, de

comércio, contabilidade e finanças. À medida que os países crescem e se desenvolvem, outras necessidades se manifestam de forma clara, o que dá origem a novas escolas e eventualmente federações de escolas ou universidades. A maioria delas se dedica essencialmente a formar profissionais como médicos, advogados, engenheiros, economistas, geólogos, músicos, literatos e outros.

Sucede que os seres humanos são diferentes uns dos outros, e surgem, ao longo dos anos, pessoas com dotes excepcionais em cada uma dessas áreas e capazes não apenas de repetir o que aprenderam, mas de criar. Exemplo marcante dessa criatividade é o legado dos grandes escultores da Grécia antiga ou mesmo de grandes músicos, como Mozart e Beethoven, e isso também ocorre nas áreas científicas e técnicas.

Muitas universidades tentam estimular esse processo criando condições favoráveis para tal. Na área científica e técnica isso é feito com laboratórios de pesquisa. Na área de humanidades, com bibliotecas, teatros e outros recursos adequados.

Governos apoiam esse processo, sobretudo em universidades públicas, como a Universidade de São Paulo, plenamente conscientes de que é delas que vão sair os profissionais capazes de gerir os empreendimentos públicos e privados. Mais ainda, é nelas que são absorvidas as tecnologias e os conhecimentos mais modernos existentes no mundo e que são incorporados e transferidos para a realidade local. Com frequência novas descobertas, novos conhecimentos técnicos e até novas ideias filosóficas ou políticas, que podem ter um papel transformador na sociedade, são desenvolvidos nas universidades.

A criação da Universidade de São Paulo sob o impulso de Fernando de Azevedo, Júlio de Mesquita Filho e outros seguiu esse roteiro, sendo hoje uma das maiores universidades do mundo.

Como avaliar a excelência da usp?

O critério mais comum, que é baseado na reputação e prestígio intelectual dos seus profissionais e cientistas, é subjetivo e dá margem a controvérsias. Ainda assim, em muitos casos ele é adequado, como ocorre com

cientistas ou escritores que receberam prêmios de grande visibilidade, como o Prêmio Nobel ou outros equivalentes. Como se sabe, o Prêmio Nobel não inclui diversas atividades científicas, pois não constam do testamento de Alfred Nobel, como a área ambiental, por exemplo.

Na USP, vários cientistas podem ser destacados, como Gleb Wataghin, na área de raios cósmicos, e vários outros, que foram contratados da Europa em 1934 e deram grande impulso à universidade. Entre os brasileiros que sucederam os estrangeiros há nomes óbvios, como Maurício da Rocha e Silva, na medicina, Antonio Candido, na literatura, Mário Schenberg, na física, Florestan Fernandes, na sociologia, e muitos outros.

Critérios objetivos têm sido formulados para avaliar a excelência, dos quais os principais são:

1. o *ranking* da universidade em comparação com outras;
2. o número de publicações e o seu impacto, bem como contribuições para a formulação e adoção de políticas públicas.

Existem várias organizações que analisam o desempenho das universidades mundiais adotando diversos critérios. Os do Times Higher Education (THE), por exemplo, são os seguintes:

1. pesquisa – 30%;
2. ambiente de ensino e pesquisa – 30%;
3. tamanho da universidade, orçamento, reputação – 50%;
4. cooperação internacional – 10%.

Nessa classificação a USP aparece na 132ª posição. A grande maioria das universidades mais bem colocadas encontra-se nos Estados Unidos (37), na Inglaterra (26) e nos países da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Entre os países em desenvolvimento constam no *ranking* apenas a China (com sete universidades), Singapura, Taiwan, Rússia e Brasil (com a USP). As universidades dos 165 países restantes estão classificadas abaixo da USP (Figura 1).

Figura 1. Ranking das universidades

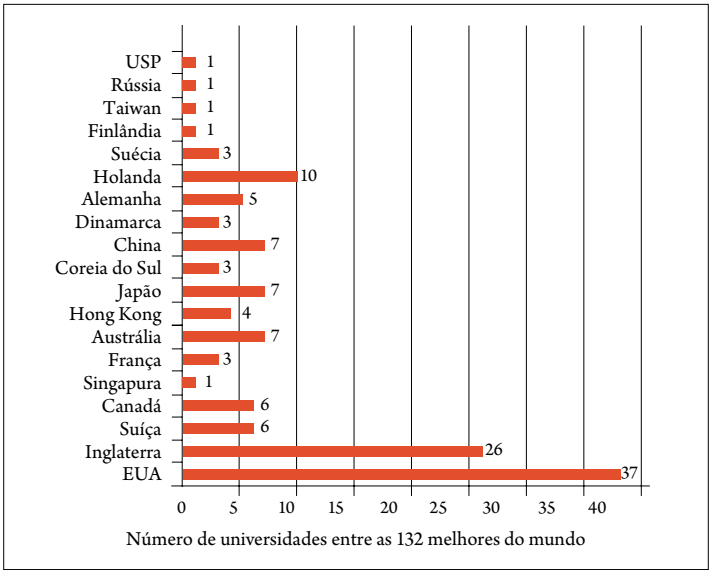
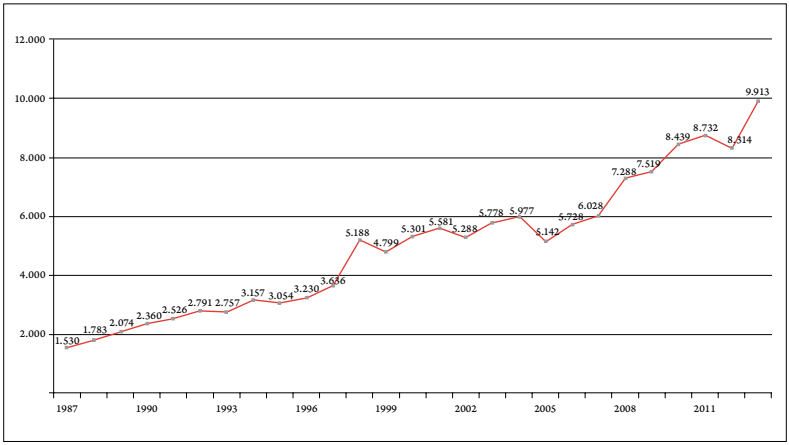
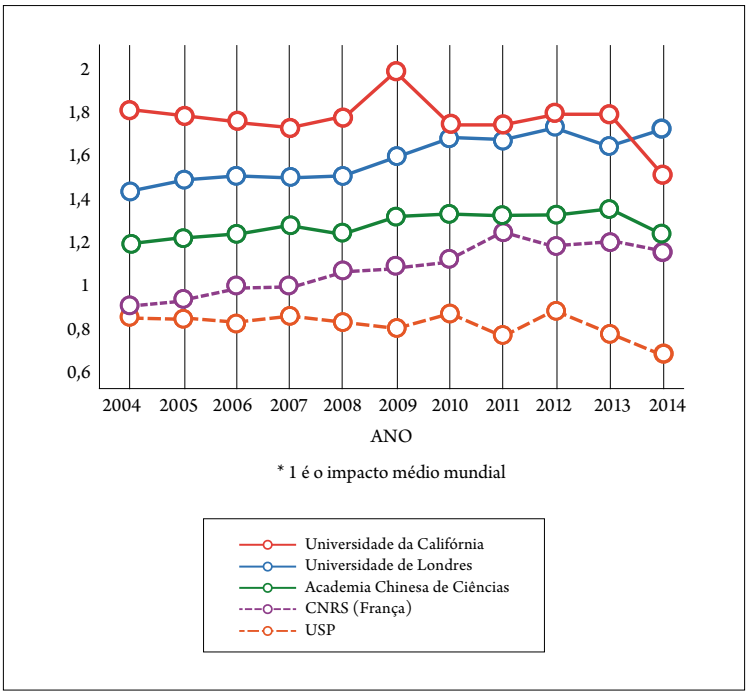


Figura 2. Evolução do número de publicações científicas no exterior



O número de publicações de professores da USP em revistas no exterior está aumentando substancialmente, como se vê na Figura 2.

Figura 3. Fator de impacto de várias universidades e do CNRS (França)



Mais significante, contudo, é o "fator de impacto"[1] dessas publicações. Como é bem sabido, artigos publicados nas revistas mais importantes (nas diversas áreas) têm um impacto médio muito elevado: 47 para a *Nature*, 20 para a *Science*, 14 para a *Cell*, 8 para a *Lancet* e 3 para a *Energy Policy*. Ele é mais elevado que o das outras universidades públicas de São Paulo, mas ainda assim é inferior ao de várias outras universidades do mesmo tipo, como a Universidade da Califórnia (Figura 3).

O número de artigos por cientistas é também um indicador usado frequentemente. A Figura 4 mostra esse valor para várias universidades mundiais, colocando a USP numa posição favorável.

1. O fator de impacto de um artigo é o número de citações recebidas por ele nos dois anos posteriores à sua publicação.

Figura 4. Artigos científicos por pesquisador

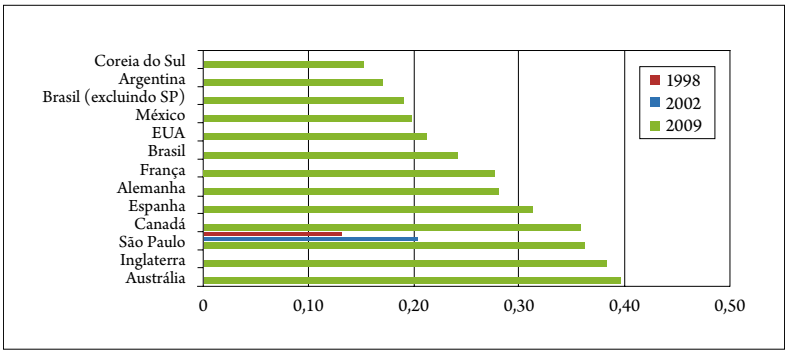
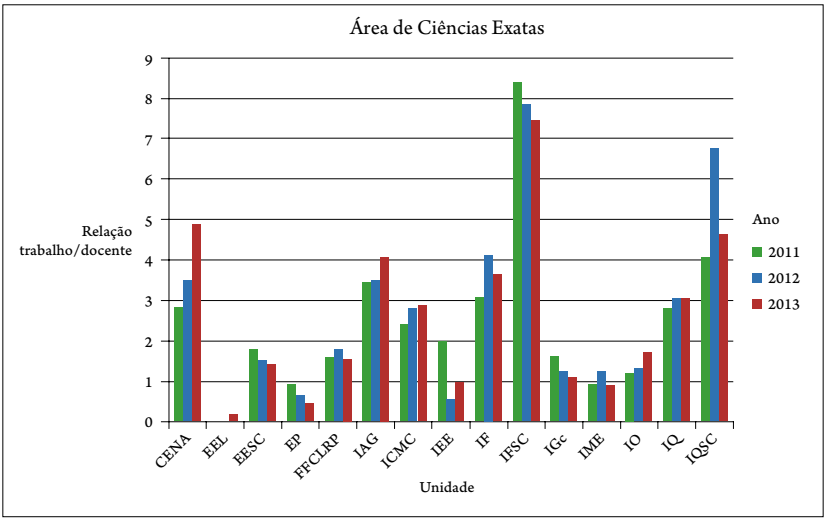


Figura 5. Trabalhos publicados por docentes no exterior



Como é natural, essa produção científica varia substancialmente de área para área, como mostram as Figuras 5, 6 e 7, para as áreas de ciências exatas, biológicas e humanas. Destaques na área de ciências exatas são o Cena, o IFQSC e o IQSC. Nas ciências biológicas, o EEFE e o IMT. Nas ciências humanas, Esalq, FAU, FE, FEA, FFCLRP e MP.

Figura 6. Trabalhos publicados por docentes no exterior

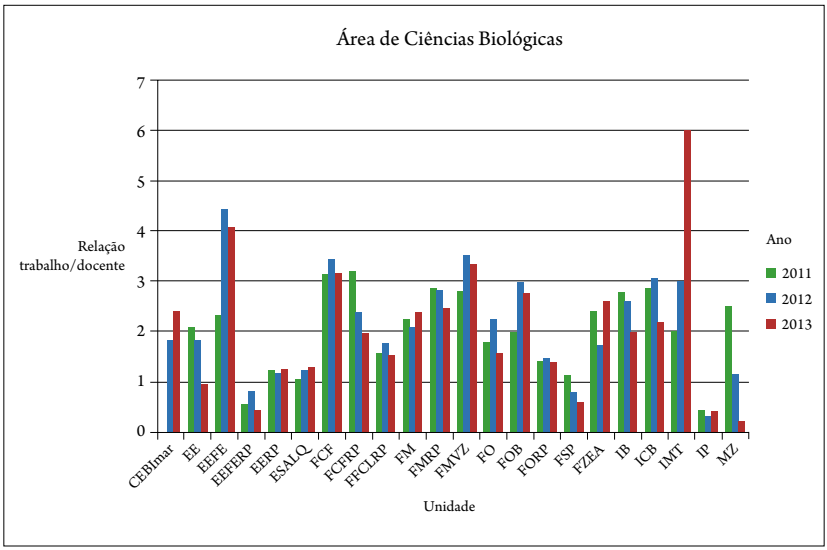
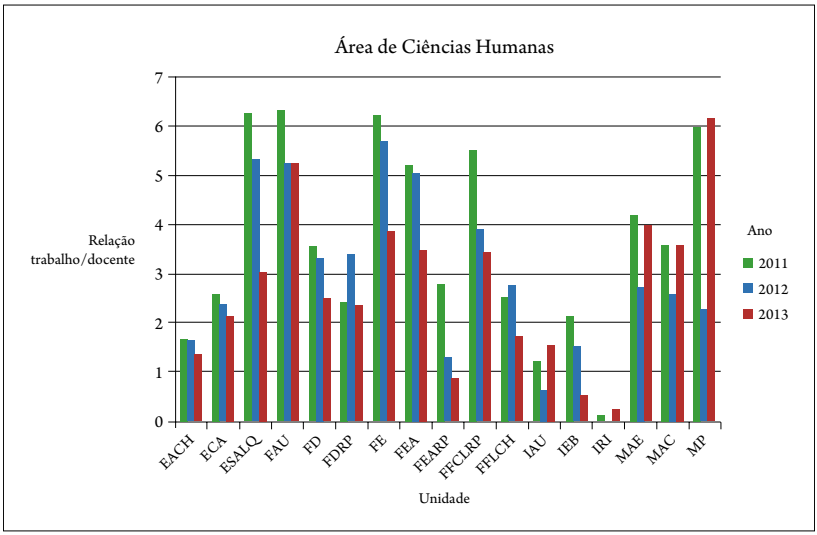


Figura 7. Trabalhos publicados por docentes no exterior



Esses indicadores não captam a contribuição das diversas unidades da USP para a formulação de políticas públicas e sua implementação.

Uma leitura atenta ao relatório preparado para marcar os 80 anos da USP permite identificar as contribuições marcantes das diversas unidades (ver Anexo).

* * *

Agradeço à dra. Heloisa Barbuy pela ajuda na preparação deste artigo.

Conclusões

Nas diversas classificações propostas para o desempenho das universidades no mundo, a USP se situa entre as 200 melhores. No *ranking* do Times Higher Education ela se situa na posição 132. Apenas cinco países em desenvolvimento têm representantes entre essas 132 universidades (China, Singapura, Hong Kong, Taiwan, Rússia e Brasil).

No que se refere ao número de artigos científicos publicados por pesquisador, a USP está bem colocada. O fator de impacto das publicações da Universidade de São Paulo está abaixo da média mundial, declinando nos últimos anos. A produção científica das diversas unidades da USP varia muito de unidade para unidade.

Recomendações

Elevar a excelência de uma universidade é uma tarefa difícil em quaisquer circunstâncias. Na situação que a USP enfrenta no momento, com sérias restrições orçamentárias, é uma tarefa ainda mais difícil.

Uma das soluções para esse problema é estimular a cooperação internacional com os recursos disponíveis na Fapesp e outras agências de financiamento do país.

No âmbito interno da universidade, caberiam medidas tornando mais rigorosa a avaliação dos docentes individualmente, o que é feito pela RDIDP, e a criação de novos mecanismos de avaliação dos departamentos.

Anexo

Resumimos aqui uma avaliação das respostas dos diretores das unidades da USP quando solicitados a apresentar as principais contribuições de sua unidade nos últimos 80 anos. Em cada unidade é dado o ano de sua criação.

EACH – *Escola de Artes, Ciências e Humanidades (2005)*

Foi criada para ampliar a presença da USP na própria cidade de São Paulo. Extensão universitária e difusão cultural têm um papel predominante na ação da EACH.

ECA – *Escola de Comunicações e Artes (1966)*

Origem organicamente enraizada no processo cultural brasileiro. Formação dos principais profissionais do país na área de comunicações.

EEFE – *Escola de Educação Física e Esporte (1931)*

Boa atividade de pesquisa em revistas de grande impacto.

EE – *Escola de Enfermagem (1942)*

Compromisso original de formar enfermeiros no modelo Nightingale.

Poli – Escola Politécnica (1893)

Criada tendo como modelo o Technische Hochschule alemão. Teve um papel central no desenvolvimento industrial do estado em todas as áreas, acompanhando os progressos tecnológicos mundiais. Teve papel pioneiro na introdução da tecnologia do concreto, construção civil em geral, hidráulica e mecatrônica.

FAU – *Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (1948)*

Políticas públicas referentes à preservação do patrimônio urbano e política de habitação e planejamento urbano em plano federal e municipal.

FCF – Faculdade de Ciências Farmacêuticas (1989)

Protagonista na criação da Fundação para o Remédio Popular (Furp). Estudos iniciais sobre medicamento genéricos e criação da Anvisa. Pesquisas na área das "doenças negligenciadas".

FD – Faculdade de Direito (1827/1934)

Presença constante na elaboração de dispositivos legais, da Constituição Federal aos códigos jurídicos, além de legislação sobre matérias específicas. Ocupação de altos cargos públicos nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Exemplificativamente: contribuição para a redação final da Constituição de 1988 por Ada Pellegrini Grinover, José Afonso da Silva e Miguel Reale Jr.; emenda constitucional que determinou uma fração mínima das receitas para Educação pela ministra Esther de Figueiredo Ferraz (1983); preparação do Código de Processo Civil, sob Alfredo Buzaid, ministro da Justiça (1974); novo Código Civil, sob a liderança de Miguel Reale (2002); coordenação do Código de Defesa do Consumidor por Ada Pellegrini Grinover (1990), além de inúmeros outros.

FEA – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (1946)

Na área de políticas públicas, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) desenvolveu e calcula diversos índices econômicos utilizados por órgãos públicos para medir a inflação e reajustar impostos e contratos. Em outras áreas, a FEA foi pioneira em estudos sobre gestão da inovação tecnológica. Revolucionou também o ensino de contabilidade no país e formou economistas que ocuparam os mais altos cargos nos governos municipal, estadual e federal, como Antônio Delfim Netto, João Sayad e Affonso Celso Pastore.

FE – Faculdade de Educação (1969)

O número dos egressos da faculdade no ensino fundamental é restrito, mas uma parcela considerável dos professores em faculdades de educação públicas e privadas no país se formou na FE.

FFCLH – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (1934/1970)
Na época de sua fundação, a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da qual a FFLCH se originou em 1970, teve no seu corpo docente cientistas europeus recrutados por Teodoro Ramos, entre os quais Claude Lévi-Strauss, Gleb Wataghin, Roger Bastide e outros, que abriram novos caminhos no mundo universitário do país. Mais recentemente seus professores desenvolveram estudos sobre a teoria da dependência (Fernando Henrique e outros); na literatura, os trabalhos de Antonio Candido e Alfredo Bosi; na sociologia, Florestan Fernandes, com seus estudos sobre a transição do regime escravista para o trabalho livre no país; e, na história, Sérgio Buarque de Holanda, entre outros.

FM – Faculdade de Medicina (1912/1934)
A mais antiga faculdade de medicina do país teve um papel fundamental na introdução do ensino médico associado a hospitais universitários, exemplo dos quais é o Hospital das Clínicas. Ao longo de sua história, foi pioneira na implantação de novas técnicas, que representaram avanços científicos na área médica, que vão desde transplante de rins (1965), transplante de fígado (1968), transplante de coração (1968), radiofármacos e cirurgia robótica (2013). O Instituto do Coração é um dos mais avançados do mundo. A FM teve enorme impacto na evolução da medicina no país, com figuras marcantes como Euryclides de Jesus Zerbini e Adib Jatene, ex-ministro da Saúde.

FMVZ – Faculdade de Medicina Veterinária e Zootecnia (1919/1934)
Teve um papel importante na erradicação de doenças aviárias e no confinamento comercial de bovinos, o que contribuiu para que o país se tornasse grande exportador de frangos e bovinos. O Hospital Veterinário da FMVZ é o maior hospital do gênero na América Latina. O prof. Zeferino Vaz teve um papel fundamental na criação da Unicamp.

FO – Faculdade de Odontologia (1900/1934)
Papel significativo no atendimento à população no Hospital Universitário (HU) e avanços nas tecnologias odontológicas.

FSP – Faculdade de Saúde Pública (1918/1934)

Introduziu os estudos de saúde pública no país com o apoio da Fundação Rockefeller. Entre as principais contribuições científicas, destacam-se as pesquisas sobre fluoração da água, controle da tuberculose, hanseníase e estatística de saúde. Teve um papel de destaque na implementação dos programas do Sistema Único de Saúde (SUS) e análise do aumento dos custos dos novos tratamentos.

IAG – Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas (1927/1934)

Tem uma longa tradição de observações meteorológicas na cidade de São Paulo, desde 1933, e instrumentação astronômica, participando no consórcio para construção dos grandes observatórios astronômicos nos Andes. Mais recentemente, tem contribuído com os trabalhos do IPCC e variações climáticas no Brasil, bem como dos impactos locais e regionais das emissões urbanas na qualidade do ar.

IB – Instituto de Biociências (1969)

Contribuiu para o sequenciamento dos genomas de bactérias. Foi pioneiro em estudos de ecologia no país. Tem participado ativamente nas discussões sobre a Lei Nacional de Biossegurança e na conservação e manejo de áreas de preservação ambiental, área na qual se destaca o prof. Paulo Nogueira Neto, que criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), em 1973, que deu origem depois ao Ministério do Meio Ambiente.

ICB – Instituto de Ciências Biomédicas (1969)

O ICB se destacou em seus 45 anos de existência por trabalhos de pesquisas importantes em diversas áreas: recuperação dos parâmetros cardiovasculares, radioautografia sobre o papel dos hormônios ovarianos, farmacologia e parasitologia, com contribuições marcantes de Flávio Fava de Moraes, Erney Plessmann de Camargo, entre outros. O Museu da Anatomia Humana Professor Alfonso Bovero, com projetos em parceria com Petrobras e Vale do Rio Doce, é exemplo das atividades na área de implementação de políticas públicas.

IEE – Instituto de Energia e Ambiente (1912/1986/2013)

Iniciando suas atividades na área de Eletrotécnica (1912), o Instituto ampliou suas atividades para a área de energia (1986) e, mais recentemente, meio ambiente (2013). As principais áreas de pesquisa são: estudos e proteção contra descargas atmosféricas, gás, bioenergia, energias renováveis em geral e análises de sistemas energéticos. Vários dos integrantes do IEE ocuparam funções importantes no governo federal, em agências reguladoras e estatais como a Petrobras.

IEA – Instituto de Estudos Avançados (1986)

Criado para estimular reflexão e estudos interdisciplinares sem a carga didática normal das demais unidades da universidade. Participa ativamente da rede internacional de institutos de estudos avançados. Ao longo de seus 28 anos, convidou eminentes pensadores, como John Kenneth Galbraith, para proferir conferências, e realizou seminários importantes sobre os grandes temas da atualidade.

IEB – Instituto de Estudos Brasileiros (1962)

Criado sob a liderança de Sérgio Buarque de Holanda, tem um acervo considerável de coleções originais de obras de grandes intelectuais brasileiros, como Mário de Andrade, Caio Prado Jr., Graciliano Ramos, Portinari. O edifício Brasiliana foi especialmente projetado para abrigar o IEB ao lado da Biblioteca Brasiliana Guita e José Mindlin.

IF – Instituto de Física (1934/1970)

O IF foi a matriz da introdução da física moderna no Brasil. Criado por Gleb Wataghin, um dos cientistas contratados por Teodoro Ramos em 1934, atraiu imediatamente alunos brilhantes, como César Lattes, Mário Schenberg e outros. Já em 1935, Wataghin publicava em revistas internacionais resultados dos seus estudos pioneiros sobre raios cósmicos. Durante a década de 1950, o IF instalou dois aceleradores nucleares. Um de seus professores, Marcello Damy de Souza Santos, instalou o primeiro reator nuclear para pesquisa na América Latina. Na década

de 1960, foi criado o Laboratório do Estado Sólido, dando início a esse tipo de pesquisa no Brasil.

IG – Instituto de Geociências (1937/1969)

Teve papel pioneiro no país nos estudos de geocronologia, geoquímica de superfícies e meio ambiente. Em políticas públicas, as pesquisas na Antártida marcam a presença do Brasil naquela área.

IME – Instituto de Matemática e Estatística (1934/1970)

Os professores italianos contratados por Teodoro Ramos, como Luigi Fontappiè e Germano Albanese, que foram sucedidos por Omar Catunda e Benedito Castrucci, introduziram os estudos modernos de matemática no país. Estudos e aplicações da ciência da computação e matemática aplicada foram introduzidos em 1970, com a importação de computadores.

IMT – Instituto de Medicina Tropical (1959)

Teve um papel importante na queda da mortalidade no país. Seus estudos sobre malária, doença de chagas, micoses, dengue, leishmaniose e a colaboração com o Hospital das Clínicas da USP foram marcantes ao longo de sua existência.

IP – Instituto de Psicologia (1934/1969)

Originalmente parte da FFCL, era voltado para os temas da educação e aprendizagem e se expandiu depois para psicologia clínica, psicologia experimental e psicologia social e do trabalho.

IQ – Instituto de Química (1934/1969)

Teve início em 1934 com os professores Heinrich Rheinboldt e Heinrich Hauptmann, vindos da Alemanha. Na década de 1970, teve grande impulso com o Programa Científico entre o CNPq e a National Academy of Sciences dos Estados Unidos. Áreas importantes de pesquisa são a de produtos naturais, liderada pelo prof. Otto Gottlieb, de genômica, bioenergia e novos materiais.

IRI – Instituto de Relações Internacionais (2010)

Tem caráter interdisciplinar, como marca a produção de subsídios para a formulação de políticas públicas no campo das relações internacionais. É responsável pela Cátedra José Bonifácio, que já foi ocupada por Ricardo Lagos, ex-presidente do Chile, e Enrique Iglesias, ex-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Tem tido papel importante na área de direitos humanos e migrações.

IO – Instituto Oceanográfico (1946/1952)

Pioneiro no país em estudos oceanográficos, sob a direção do prof. Wladimir Besnard, e em operações de um navio oceanográfico em 1967. Tem bases em Cananeia e estudos ao longo da costa atlântica. O Navio Oceanográfico Wladimir Besnard realizou pesquisas na Antártida.

MAE – Museu de Arqueologia e Etnologia (1989)

O museu é responsável por valioso patrimônio proveniente das sociedades indígenas americanas do período pré-colonial até os dias atuais, com ênfase para o território brasileiro e a herança afro-brasileira.

MAC – Museu de Arte Contemporânea (1963)

O seu acervo tem por base as coleções de Yolanda Penteado e Ciccillo Matarazzo e inúmeras outras obras. Oferece cursos de extensão e um amplo programa de atividades educativas.

MZ – Museu de Zoologia (1969)

Possui um acervo de aproximadamente 11 milhões de exemplares obtidos ao longo de mais de um século de expedições. Líder nos estudos sobre a biodiversidade brasileira.

MP – Museu Paulista (1893/1963)

O Museu Paulista é uma referência no campo da história material, em especial no contexto da história paulista e paulistana. Uma das suas seções é o Museu Republicano "Convenção de Itu", tendo como núcleo

central de estudo temas e problemas históricos relacionados à configuração do regime republicano no Brasil.

FOB – Faculdade de Odontologia de Bauru (1948/1962)

O diferencial entre a FOB e outras faculdades de odontologia é o "Centrinho", especializado em reabilitação de fissuras labiopalatais, anomalias congênitas do crânio e da face e diferenciais auditivos, que atende pacientes de todo o país.

Eesc – Escola de Engenharia de São Carlos (1953)

Algumas das principais contribuições da EESC são trabalhos na estimulação ultrassônica de regeneração óssea, motores a álcool e estruturas de concreto pré-fabricado para túneis do Metrô e estruturas metálicas.

IAU – Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos (2010)

Realiza pesquisas de tecnologias de concretos leves com armadura em rede e planejamento urbanístico para várias prefeituras municipais.

ICMC – Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação de São Carlos (1971)

Instalou o primeiro centro de robótica no país. Tem estudos em inteligência computacional e laboratório de computação bioinspirada para apoio a portadores de necessidades especiais.

IFSC – Instituto de Física de São Carlos (1994)

Desde sua fundação, sob impulso do prof. Bernard Crosse, de Sérgio e Yvonne Mascarenhas, concentrou seu trabalho em pesquisas do estado sólido. Foi pioneiro em ressonância magnética, equipamentos na área de saúde e na criação de um parque tecnológico em São Carlos.

IQSC – Instituto de Química de São Carlos (1994)

Destacou-se em pesquisas com poliuretano derivado de mamona com propriedades inéditas em termos de material implantável e outros trabalhos na área de saúde.

EEL – Escola de Engenharia de Lorena (1969/2006)
Realizou trabalhos tecnológicos importantes, como o Projeto Niobio, que levou à produção de metal de alta pureza, química fina e etanol.

Cena – Centro de Energia Nuclear na Agricultura (1966)
Pesquisas nas áreas da agropecuária e ambiente por meio de técnicas nucleares (isótopos radioativos e radiações nucleares), com destaque para estudos sobre a Amazônia, melhoramento genético, floricultura, fruticultura e controle de pragas. Faz contribuições importantes para estudos do efeito estufa há mais de 30 anos.

Esalq – Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" (1901/1934)
Desempenhou um papel fundamental na distribuição de conhecimento e de aperfeiçoamento no que tange a técnica e ciência, ensino do plantio, manejo das culturas, criação, colheita e armazenamento, economia e aproveitamento dos produtos agrícolas. A introdução de método científico aplicado à agricultura, ação pioneira da Esalq, elevou no país a produtividade para as culturas de cana-de-açúcar, milho, sorgo, algodão, soja e cítricos. O ponto alto dessa atividade foi o Programa de Genética e Melhoramentos na década de 1970.

FZEA – Faculdade de Zootecnia e Engenharia de Alimentos (1992)
Sua principal atividade é na área de melhoramento animal, principalmente bovino de corte.

EEFERP – Escola de Educação Física e Esporte de Ribeirão Preto (2006)
Uma das linhas principais de atuação é a pesquisa e intervenções direcionadas à população idosa.

EERP – Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto (1953)
Criada para apoiar a Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, a prática hospitalar e a saúde pública em geral.

FCFRP – Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Ribeirão Preto (1924/1983)

Importante papel na formação de lideranças para o ensino e políticas públicas do setor.

FDRP – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (2007)

Tem participação ativa nas discussões atuais que envolvem desigualdade em suas várias dimensões e políticas públicas destinadas à população carcerária.

FEA-RP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (1992)

Pesquisas na área de economia de baixo carbono e políticas públicas na autogestão de cooperativas.

FFCLRP – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto (1964)

Na área de políticas públicas, a faculdade tem um papel importante na educação e nos serviços à comunidade na área de psicologia.

FMRP – Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto (1950)

Destaque na pesquisa são a descobertas da bradicinina, pelos professores Maurício da Rocha e Silva e Sérgio Henrique Ferreira, e sua importância no tratamento de hipertensão arterial, doença de chagas e outros. O Hospital das Clínicas da faculdade presta relevante serviço à população da região.

Forp – Faculdade de Odontologia de Ribeirão Preto (1998)

Pesquisas sobre problemas gengivais e materiais dentários.

CEBIMar – Centro de Biologia Marinha (1962)

Importante engajamento em questões ambientais marinhas.

6

Avaliação: Resultados, Tendências e Desafios

Luiz Nunes de Oliveira

Não se concebe uma universidade sem avaliação. O próprio conceito de universidade deriva de um sistema primitivo de qualificação acadêmica surgido há um milênio: por volta do ano 1000, várias catedrais europeias passaram a credenciar candidatos competentes interessados em lecionar fora das instituições eclesiásticas. Com o correr do tempo, em Bolonha, Paris, Oxford e outras cidades, grupos de mestres assim licenciados se tornaram conhecidos por oferecer ensino de excepcional qualidade, e passaram eles mesmos a oferecer licenças. As universidades nasceram quando a nova modalidade de licenciamento passou a ser reconhecida. As escolas de Bolonha e Paris foram as primeiras a receber tal aval, dado pelo imperador Frederico Barbarossa. Posteriormente, várias outras universidades foram autorizadas por bulas papais ou imperiais, e logo se estabeleceu que somente o Vaticano e o Sacro Império Romano tinham autoridade para validar o licenciamento outorgado por instituições universitárias.

Tanto por isso como porque a teologia e a lei canônica tinham proeminência entre as disciplinas lecionadas, a qualidade do trabalho nas universidades medievais foi sempre controlada pela Igreja Católica. O sistema passou por uma crise quando a Reforma introduziu novos valores, em seguida modificados pela emergência da ciência moderna.

Poucas universidades reagiram bem às mudanças, e a humanidade teve de esperar muito para ver as demais se reerguerem. Por fim, no início do século XIX, as mudanças tecnológicas e sociais passaram a pedir uma nova forma de ensino superior e, guiada por forças internas e externas, a universidade respondeu. O modelo implantado por Wilhelm von Humboldt na Universidade de Berlim, apoiado em combinação de planejamento estratégico e avaliação, prosperou na Alemanha e se espalhou por boa parte do mundo. Alguns países seguiram caminhos distintos para implementar reorganizações semelhantes. Oxford e Cambridge, por exemplo, foram profundamente modificadas na segunda metade do século XIX, depois que comissões designadas pelo poder monárquico identificaram problemas estruturais.

O modelo de Humboldt chegou ao Brasil em 1934, com a criação da USP. O Estatuto de 1934, inspirado na proposta do humanista alemão, inclui dispositivos para avaliação dos docentes que, aos olhos de hoje, parecem rudimentares. A evolução da universidade, que influenciou todo o sistema acadêmico brasileiro, deu origem a um procedimento interno bem mais complexo, ao mesmo tempo em que as agências de fomento desenvolviam seus próprios métodos. Mais recentemente, diversas instituições internacionais passaram a divulgar *rankings* de universidades, que têm recebido muita atenção do grande público porque expressam claramente os resultados de seus levantamentos.

As universidades brasileiras têm hoje a sua disposição um elaborado sistema, com componentes internas e externas, para avaliar o próprio trabalho. Idealmente, cada uma delas exploraria seus instrumentos para medir o progresso rumo ao alvo de seu planejamento estratégico e para calibrar ações corretivas. Na prática, todavia, mesmo nas instituições acadêmicas que definem estratégias, a comunidade universitária dá muito mais atenção aos resultados das avaliações e aos ônus e bônus delas decorrentes – as bolsas de produtividade em pesquisa, por exemplo – do que às metas de longo prazo de sua instituição. Resulta que os quesitos de avaliação, e não as metas, definem o norte do trabalho acadêmico, o que nos faz perguntar se caminhamos no rumo certo.

É fácil encontrar dados que respondem ao menos parcialmente a essa questão. Já se percebeu há uma década que a produção científica brasileira avança muito mais quantitativa do que qualitativamente. Já se disse, também, que essa distorção se deve aos métodos da Capes e do CNPq, um argumento que este texto discutirá. Mais especificamente, sempre com foco na USP, veremos que se consolidou um sistema multifacetado e amplamente redundante que valoriza a taxa anual de publicações sem premiar o trabalho de qualidade superior. Na raiz desse complexo estão questões práticas que dificultam e retiram nitidez do trabalho de quem avalia a pesquisa. Os mesmos obstáculos se erguem contra a avaliação das outras atividades acadêmicas, o ensino e a extensão. Por isso, assim como não consegue aprimorar a investigação científica, a universidade não consegue melhorar o ensino ou a interação com a sociedade. Para resolver tais problemas, será necessário um trabalho coordenado dos numerosos setores responsáveis pela avaliação na USP para promover uma mudança cultural que acabe afetando também o setor externo. Somente assim poderá a universidade oferecer a seus docentes condições para alcançarem a plenitude de seu potencial.

Resultados

O sistema de avaliação da USP compreende vários ramos, que vão desde o estatutário até o informal. A Tabela 1 lista os principais. As avaliações assinaladas com asteriscos dão pouca atenção às publicações em revistas científicas. Nas demais, o número de trabalhos em revistas científicas e livros tem peso importante, um critério de avaliação que é hoje empregado em todo o sistema acadêmico brasileiro. Em geral, uma comissão julgadora define um mínimo aceitável de qualidade para o trabalho – um crivo. O crivo depende da área e da subárea de concentração e da modalidade de avaliação. Em alguns casos, qualquer publicação é aceitável. Em outros, somente são considerados trabalhos publicados em revistas com parâmetro de impacto acima de determinados valores. Em algumas avaliações a contabilização é individual e pode ser feita mentalmente. Em outras, o número de trabalhos que passa pelo crivo é anotado em

Tabela 1. Avaliações a que estão sujeitos os docentes da USP

Processo	Órgão responsável	Natureza	Grupo avaliado
Concurso de ingresso	Unidade	Ii	Ingressantes na carreira
Livre-docência	Unidade	Ii	Doutores
Concurso para titular	Unidade	Ii	Associados
Promoção horizontal	CCAD e CAS	Ii	Doutores e associados
Relatório do período de experimentação	Departamento, unidade e Cert	Ii	Recém-contratados
Credenciamento para atividades simultâneas	Departamento, unidade e Cert	Ii	Docentes em RDIDP
Credenciamento para orientação	Comissão de pós-graduação	Ii	Doutores, Associados e Titulares
Programas das Pró-Reitorias	Pró-reitorias	Ii ou Ic	Doutores, associados e titulares
Pedido de claro docente	Comissão de Claros	Ic	Departamento
Plano de metas	CPA	Ic	Departamento
Auxílio ou bolsa	CNPq, Fapesp ou Finep	Ec	Grupo de pesquisa
Avaliação de programa	Capes	Ec	Programa de pós-graduação
Recredenciamento de curso	Conselho Estadual de Educação	Ec	Curso de graduação
Avaliação da universidade	Conselho Estadual de Educação	Ec	Universidade
Rankings internacionais	Times, QS, ScImago etc.	Ec	Universidade

Siglas: CCAD – Comissão Central de Avaliação Docente; CAS – Comissão de Avaliação Setorial; Cert – Comissão Especial de Regime de Trabalho; CPA – Comissão Permanente de Avaliação; Ii – interna/individual; Ic – interna/coletiva; Ec – externa/coletiva; RDIDP – Regime de Dedicação Integral à Docência e à Pesquisa. Os asteriscos distinguem os processos em que as publicações em revistas científicas têm pequeno peso

planilhas, acompanhado ou não por outros indicadores da atividade do mesmo candidato. Em praticamente todas, de uma forma ou de outra, contam-se os trabalhos aceitáveis.

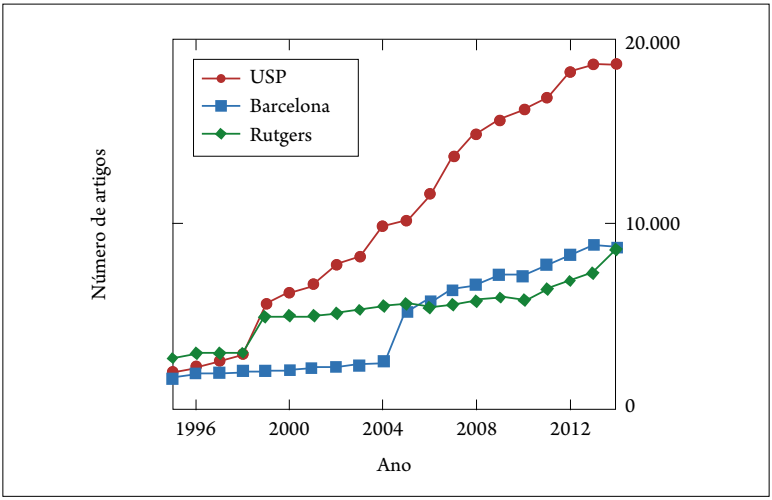
A referência a número de trabalhos tem longa tradição. O Estatuto de 1934 exigia que cada livre-docente publicasse minimamente "um trabalho de valor" a cada cinco anos. Os números de hoje são diferentes, e o valor é especificado pelo parâmetro de impacto da revista que publica o trabalho, mas o conceito é o mesmo. Mais abaixo, discutiremos a outra exigência do antigo estatuto, "realizar atividades eficientes no ensino", mas quem conhece o quotidiano acadêmico sabe que ela caiu na sombra. Os procedimentos de avaliação instam os docentes a trabalhar com mais eficiência para publicar mais.

É por isso fácil encontrar dados para descrever os resultados desse sistema de avaliação. A Figura 1 mostra o número de artigos científicos publicados de 1995 a 2014 por três universidades de grande porte: a USP, a Universidade de Barcelona e a Rutgers State University. Barcelona fica atrás da USP na maioria dos *rankings* internacionais, enquanto Rutgers fica à frente. Os números devem ser lidos com alguma cautela, porque nem toda publicação de boa qualidade aparece em revista indexada e porque o número de revistas indexadas cresceu substancialmente no período coberto pela ilustração. Mesmo assim, o contraste entre a curva vermelha e as outras duas mostra que os docentes da USP responderam ao insistente apelo da avaliação.

Poderia argumentar-se que o número crescente de publicações espelha a evolução da ciência brasileira e que nossos pesquisadores têm publicado mais em consequência da internacionalização da universidade brasileira, mas a Figura 2 conta uma história diferente. Consideradas as publicações em revistas indexadas no período de 1992 a 2011 com pelo menos um autor da USP, Universidade de Barcelona ou Rutgers, a figura mostra o número médio de citações recebido por artigo no terceiro ano após sua publicação.

A opção pelo terceiro ano foi feita após análise das séries históricas das citações dos artigos contabilizados na Figura 1. É natural que o número anual de citações de um trabalho científico passe por crescimento

Figura 1. Evolução da produção científica de três universidades nos últimos 20 anos

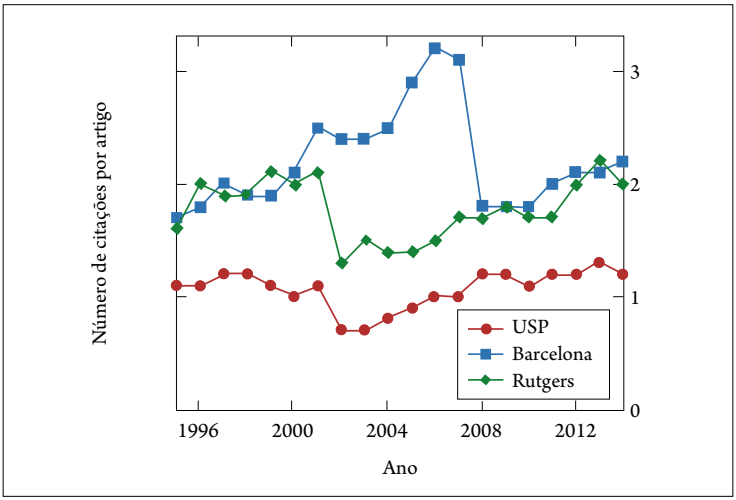


Fonte: base de dados ISI-Thomson-Reuters. Os números de artigos científicos publicados a cada ano em revistas indexadas com ao menos um autor vinculado a USP, Universidade de Barcelona ou Rutgers são discriminados

inicial, à medida que ele se torna conhecido, e depois decaia, à medida que perde novidade. Nas séries históricas de citações dos artigos da USP, o máximo é alcançado três anos após a publicação; nas séries históricas da Universidade de Barcelona e Rutgers, três a cinco anos após a publicação. Para realçar os números da USP, a Figura 2 trabalha com três anos de amadurecimento.

Mesmo com esse viés favorável à universidade brasileira, o número de citações e a taxa média de crescimento do número de citações de artigos publicados pela USP são inferiores aos das universidades estrangeiras. Além disso, o gráfico associado à USP é mais estável do que os demais, uma indicação de que os autores nacionais se dedicam a áreas mais maduras, nas quais as novas descobertas atraem interesse limitado, enquanto que os das outras, especialmente os de Barcelona, se arriscam mais na procura de novos veios. Esses gráficos são consistentes com a conclusão de que os pesquisadores nacionais dão menor valor à novi-

Figura 2. Evolução dos números de citações recebidos por trabalhos científicos das três universidades



Fonte: base de dados ISI-Thomson-Reuters. O eixo vertical mostra o número médio de citações recebido por um artigo no terceiro ano após sua publicação.

dade e ao impacto dos resultados de pesquisa do que os pesquisadores das duas universidades do hemisfério norte. Em resumo, em contraste com estes últimos, os primeiros preferem atuar de forma a conseguir mais resultados, ainda que suas descobertas tenham menos impacto. Não se sustenta, à luz desses dados, a tese do aprimoramento da ciência nacional. Ao que tudo indica, o perfil da ciência nacional é antes definido pelo método de avaliação.

Tendências

A seleção por crivos traz grandes vantagens operacionais. Estabelecidos os mínimos, os currículos Lattes e as bases de dados sobre publicações científicas oferecem avaliação quase que automática de qualquer docente ou grupo de docentes. Se necessário, os mínimos podem ser calibrados para preestabelecer uma porcentagem de aprovação, e os elementos do cálculo podem ser ajustados para acomodar diferenças

entre as áreas: nas tecnológicas, por exemplo, pode se convencionar que uma patente licenciada equivale a certo número de publicações científicas. E as decisões são objetivas: conhecidas as regras, o docente objeto da avaliação nem precisa aguardar o julgamento, porque pode prever o resultado.

O avaliador que prefere uma abordagem mais estruturada se defronta com um grande desafio. Cada unidade universitária tem seu conjunto de valores, e os objetivos de curto e longo prazos variam de indivíduo para indivíduo. Comparar carreiras cultivadas em ambientes culturalmente distintos e construídas em colaboração com estudantes cujas aspirações são igualmente heterogêneas é uma tarefa espinhosa, que requer apreciação circunspecta, raciocínio dialético, exercícios alternados de análise e síntese e conciliação de rigor com tolerância. Submeter o currículo do candidato a um crivo é uma alternativa tentadora, porque troca esse arsenal de técnicas intelectuais por uma aritmética simples, rápida e objetiva.

A simplicidade, contudo, mascara deficiências. Uma dessas se manifesta no desencontro entre as Figuras 1 e 2. Métodos simples de avaliação convidam os avaliados a se concentrarem nos indicadores. Entre um problema difícil, cuja solução demandará tempo proporcional a sua importância científica, e outro mais facilmente solúvel, o pesquisador em média prefere o segundo, que, no frigir dos ovos, contribuirá mais rapidamente para incrementar o indicador relevante. A mesma lógica que conduz o avaliador ao método mais simples de avaliação faz o avaliado escolher um tema mais simples para sua pesquisa. O objeto imita o sujeito e, como os avaliadores e avaliados são membros de uma mesma comunidade, fecha-se um ciclo de realimentação que é perniciosamente eficiente, como mostra o contraste entre as posições das curvas da USP nas Figuras 1 e 2.

A segunda deficiência da avaliação por crivos tem consequências mais amplas. O método não alcança as demais áreas da atividade acadêmica, porque inexistem macroindicadores para o ensino e a extensão. É verdade que alguns índices já foram propostos: as tabelas de pontuação adotadas por algumas universidades do sistema universitário fede-

ral, por exemplo, para valorizar as atividades didática e administrativa em concursos de promoção, e o peso atribuído por algumas comissões de avaliação setorial do processo de promoção horizontal da USP ao número médio de aulas semanais ministradas pelos candidatos. Assim como o volume de publicações em revistas indexadas, tais índices oferecem ao avaliador uma medida numérica da atividade do docente. Em contraste com a densidade das publicações em revistas seletivas, porém, o número de horas em sala de aula ou em um gabinete administrativo não traz nenhuma informação sobre a qualidade do trabalho do docente. Ninguém cogitaria aceitar um relatório de pesquisa que se limitasse a contabilizar o número de horas de trabalho em laboratório, mas nos exemplos citados um procedimento análogo serviu para avaliar atividades didáticas e administrativas.

Muito embora permita valorizar a pesquisa, a avaliação por crivos faz do ensino e da extensão órfãos que dependem do entusiasmo e do arcabouço cultural de alguns docentes para progredir. Resulta progresso muito mais lento nessas duas áreas de atividade acadêmica do que na primeira e resulta também que apreciável fração dos docentes veja as salas de aula como um empecilho que os impede de viver nos laboratórios. A manter-se essa tendência, a universidade continuará a publicar mais trabalhos em revistas científicas de boa qualidade, a oferecer um ensino progressivamente menos sintonizado com as mudanças culturais e a deixar a cargo do noticiário da televisão avaliar o mérito da extensão à comunidade.

Desafios

Se admitirmos como premissa que, superada uma fase de fortalecimento de seu setor de pesquisa, a universidade deve agora preparar-se para alcançar novos patamares em seus três ramos de atuação, concluiremos que ela não pode prescindir de novos métodos de avaliação. A partir do sistema de hoje, além de mudanças de caráter prático, tais como articulação entre os procedimentos listados na Tabela 1, uma reforma radical parece necessária para valorizar a pesquisa, o ensino e a extensão

de qualidade e oferecer um instrumento para a universidade controlar o progresso em direção a seus objetivos estratégicos.

Não cabe aqui descrever sequer um esboço para tal reformulação. Cabe entretanto discutir os princípios que a nortearão, os quais são tão importantes quanto o esboço porque não se faz reforma sem referência a noções elementares, assim como não se ergue uma parede sem fio de prumo. Internacionalmente, reconhecem-se dois princípios que devem guiar a construção de qualquer procedimento de avaliação. O primeiro é o do *conhecimento prévio*: em qualquer momento após assinar seu contrato de trabalho, o docente deve estar informado do que se espera dele, isto é, do que será valorizado e de como serão feitas as aferições. O outro é o da *participação ativa*: o docente deve saber que é agente da avaliação, com a responsabilidade de produzir documentos que permitam aquilatar seu trabalho.

Grosso modo, os dois princípios são respeitados pelo sistema de avaliação listado na Tabela 1, ainda que a metodologia esteja sujeita às críticas que já foram expostas. Os docentes da USP sabem que o vigor de seu trabalho será medido pelo número de publicações e portanto sabem de antemão o que se espera deles. É bem verdade que a linha divisória que define o crivo nem sempre é nítida, e que critérios inesperados são ocasionalmente introduzidos nas avaliações, mas, muito embora possam resultar em distorções graves, tais desvios são pontuais. Apenas uma pequena fração da comunidade pode queixar-se de violação do princípio do conhecimento prévio.

O outro princípio também é respeitado. Os docentes entendem que é seu dever mostrar que alcançam os requisitos mínimos exigidos pelo sistema de avaliação, isto é, produzir um número aceitável de trabalhos e depois listá-los na seção pertinente de seu currículo Lattes. Aqui também ocorrem problemas pontuais, quando os avaliadores desconsideram produções que são valorizadas por parte da comunidade. Na maioria das vezes, porém, discrepâncias dessa natureza tendem a ser rapidamente reconhecidas e logo corrigidas.

A dificuldade com a avaliação por crivos não reside na violação de princípios. O problema é ela ser incompatível com as aspirações da uni-

versidade. Precisa ser substituída por procedimentos mais eficazes, e a nova abordagem, para não constituir retrocesso, terá de honrar as duas noções basilares. Vejamos se isso é possível.

Respeitar a primeira equivale a informar o corpo docente de que a universidade está empenhada em se aprimorar, em todas as suas dimensões. O aprimoramento pede que a qualidade do trabalho de cada membro da comunidade seja incrementada. Mesmo entre aqueles que já desenvolvem um trabalho muito bom, há espaço para elevação. Os demais precisarão crescer mais. Em todos os casos, se a universidade quiser ascender a outros patamares de qualidade, a avaliação terá de focalizar o progresso em cada ramo da atividade do avaliado. No ensino, por exemplo, o trabalho de um docente será considerado bom se nesse ano tiver impacto mais positivo sobre os estudantes do que no ano passado. Quase desnecessário dizer, para que deixe de ser um conceito meramente abstrato, o impacto precisará ser medido, o que nos conduz à segunda noção basilar.

Todo docente quer participar mais ativamente de sua própria avaliação. O interesse só não é maior porque faltam canais de comunicação. Uma abertura propiciará contribuição de dados que enriquecerá a avaliação a ponto de tornar os crivos obsoletos.

Tome-se como exemplo o ensino de graduação. Tentativas unilaterais de medir a competência didática de grupos de docentes encontram sério obstáculo na falta de informações fidedignas. Com a participação dos avaliados, diversas fontes poderiam ser exploradas. Eis alguns exemplos:

1. formulários de avaliação pelos discentes, com questões formuladas pela coordenação do curso, com participação dos docentes. Tais formulários devem ser correlacionados com os índices de aprovação no Sistema Júpiter para esvaziar a queixa frequente de que as respostas dos discentes refletem a sua insatisfação com o rigor do docente;
2. provas e outros instrumentos de avaliação dos estudantes, que também devem ser correlacionados com os índices de aprovação;

3. pareceres de colegas, preferencialmente daqueles que ministraram disciplinas em conjunto com o avaliado;
4. depoimento de (número apreciável de) ex-alunos. Isoladamente, um depoimento tem pouco valor, mas um conjunto de depoimentos coerentes constitui documento importante;
5. material didático produzido pelo docente;
6. documentação sobre inovações didáticas e seu impacto sobre os estudantes;
7. documentação armazenada em plataforma Moodle ou equivalente;
8. registro em vídeo de atividades dos estudantes.

De forma análoga, documentação oferecendo visão abrangente sobre as atividades de orientação e de cooperação com setores externos poderia ser gerada. E a participação ativa dos avaliados permitiria eliminar conhecidas limitações da avaliação da pesquisa. Por exemplo, a cópia de um artigo científico resultante de uma colaboração nem sempre permite identificar a contribuição de cada autor. Para preencher essa lacuna, bastaria que o autor da USP gerasse documentos ao longo do trabalho para descrever as responsabilidades dos membros da equipe e os discutisse nos seus relatórios.

Vemos que é relativamente fácil reformular os procedimentos de avaliação. Eleitos os objetivos da reforma, a aplicação dos dois princípios acima enunciados praticamente desenhará a planta baixa do novo sistema. Trata-se de uma tarefa relativamente simples, mas seria imprudente querer avançar mais, aqui. Desenhar a mudança não é empreitada para uma pessoa ou mesmo para um pequeno grupo, visto que sem o entusiasmo da comunidade toda proposta de alteração está destinada ao fracasso e que ninguém participa com boa vontade de um projeto que não é seu. Será necessário motivar a comunidade para a reforma. A USP precisa dela para desenvolver planos coletivos e conseguir chegar às primeiras filas dos *rankings* internacionais. Meios e oportunidade estão ao alcance de todos. Falta despertar a vontade coletiva, e aí se encontra

o grande desafio, o abismo que nos separa da USP de 2034 que a sociedade deseja.

Referências Bibliográficas

De Jong, Stefan *et alii*. "Understanding Societal Impact Through Productive Interactions: ICT Research as a Case", *Research Evaluation*, n. 23, 2014, pp. 89-102.

Estatutos da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1934, 1969 e 1988. Disponíveis em: <http://www.usp.br/normas>.

Mazzucato, Elisa. "Changing Education – QA and the Shift from Teaching to Learning". *Proceedings of the 9th European Quality Assurance Forum*. Barcelona, European, University Association, 2014.

Rashdall, Hastings. *Universities of Europe in the Middle Ages.* Oxford, Clarendon Press, 1895.

Rice University Senate. *Guidelines for Faculty Appointments, Promotion, Tenure, and Renewal of Contracts*. Houston, 2013.

The Danish Evaluation Institute. *Audit of University of Copenhagen*. Copenhagen, 2004. Disponível em: <http://www.danmark.dk/netboghandel>.

The Pathway to the Future. *North Carolina State University Strategic Plan 2011-2020.* Disponível em: <http://info.ncsu.edu/strategic-planning/overview/pathway-to-the-future/>.

Way, David. *Teaching Evaluation Handbook*. Cornell University, 1997. Disponível em: <http://www.cte.cornell.edu>.

7

USP: O Êxito e a Crise

Sérgio Adorno

É lugar-comum admitir a existência de crise nas instituições brasileiras, pouco importando sua natureza ou as finalidades para as quais foram criadas e existem. Esse sentimento é tanto mais acentuado quando em foco estão instituições públicas, em especial aquelas encarregadas de formular e executar políticas sociais, responsáveis pelo acesso universal aos direitos, à justiça social, à proteção e à segurança. Nada parece escapar ao sentimento de que essas instituições não respondem ou respondem de modo inadequado às demandas dos cidadãos e cidadãs. Nos últimos 50 anos, a sociedade brasileira vem passando por profundas mudanças que afetam os mais distintos aspectos da vida coletiva, tornando cada vez mais complexas as relações sociais, seja no mundo privado, seja no mundo público. Mudaram e vêm mudando as relações entre gerações, entre gêneros, entre etnias, entre classes sociais, em escala jamais anteriormente conhecida e mesmo imaginada pelos cientistas sociais. Não mais é possível compreender os rumos das transformações e seu impacto sobre a qualidade da vida democrática sem referência aos novos padrões de produção da riqueza, de mobilização da força de trabalho, de mobilidade espacial e social, sem referências à profunda interferência das novas tecnologias na vida cotidiana de quem quer que seja ou à reinvenção das formas de participação social e política.

Não era de esperar, portanto, que as universidades estivessem imunes, quer do sentimento de crise quer do impacto de mudanças sociais, políticas e institucionais. Mas de que crise se trata e qual a sua natureza? Se há uma crise, quais suas raízes e razões? Que conexões mantém com a sociedade mais ampla, inclusive em suas dimensões mais propriamente mundializadas e globalizadas? Há saídas possíveis?

À primeira vista, a crise da universidade brasileira é de identidade. Seu sintoma mais evidente comparece com frequência nas falas de antigos mestres e pesquisadores, nas quais se deixa entrever a nostalgia de um passado que não mais parece ter lugar na atualidade. Os mestres eram respeitados pelos alunos e funcionários. O ensino, não divorciado da pesquisa, era pautado por horas e horas de copiosa preparação. O aprendizado, privilégio daqueles que podiam chegar aos bancos universitários em uma sociedade profundamente atravessada por gritantes desigualdades sociais, era rigoroso, pois que exigia, por sua vez, horas e horas de concentração e estudo solitário. E o que dizer da ciência produzida nas universidades?

Compromisso com a verdade

Os recursos eram parcos, porém a verdadeira ciência dependia muito mais do gênio criador dos cientistas e de seu compromisso com a verdade – por certo, não estava em causa o que se entendia por verdade –, resultado de complexas operações racionais, sustentadas por inquestionáveis procedimentos de verificação e comprovação empíricas. Ciência desinteressada, dizia-se, imune às pressões do mercado, dos movimentos sociais e da política, inclusive do projeto desenvolvimentista que nutriu por anos a imaginação de políticos profissionais na construção de um novo país afinado com o desenvolvimento econômico-social que tomava lugar nas sociedades que capitanearam o capitalismo ocidental avançado.

Na mesma direção, as manifestações culturais no interior da universidade pretendiam representar tão somente o que de mais elevado e nobre havia nas artes. O cientista completo não apenas se ocupava de

ciência *tout court*, mas também versava sobre literatura, artes plásticas, artes cênicas, música, iconografia. Era bom memorialista, quando não menos respeitável poeta, contista, cronista e às vezes até filósofo. Pouco importa se fossem físicos, químicos, biólogos, tecnólogos ou cientistas sociais, todos pareciam movidos pelos mesmos ideais. Seria preciso uma detida investigação histórica nas bibliotecas dos velhos cientistas e mestres para demonstrar o quanto ciência e cultura, verdade e filosofia andavam de mãos dadas e se afiguravam indissociáveis.

Por sua vez, a administração da universidade, considerada um meio e não um fim em si, estava sob as mãos das lideranças acadêmicas, entre os quais aqueles que haviam construído sua carreira à custa do acúmulo de sabedoria, fonte de dignidade pessoal. Certamente, estava-se em uma época na qual administração não se resumia à gestão de recursos e de meios, porém à direção do projeto universitário, que enfrentasse desafios presentes, mas também – e sobretudo – projetasse a ciência, a cultura e as artes no Brasil para as futuras gerações e para as próximas décadas. Nisso residia o papel político das lideranças acadêmicas: o de decidir bem, com sabedoria e com a ousadia de projetar o futuro, em um misto de imaginação, utopia e possibilidades concretas de êxito.

Não é possível aquilatar o quanto essa nostalgia corresponde aos fatos. Como toda nostalgia, ela é parte da memória coletiva e da construção seletiva da história. Tem sua participação na elaboração e na narrativa dos acontecimentos. Contudo, tampouco é menos verdadeiro nela reconhecer seu limite: um modelo elitista e aristocrático, sob férreo controle daqueles que se encontravam à frente das cátedras, fundado em uma concepção hegemônica de ciência e quiçá de cultura e de artes. Esses limites estimularam o acúmulo de tensões e conflitos, agravados pelo advento da ditadura militar, que impôs silêncio às vozes dissonantes e afastou, pela aposentadoria compulsória e perseguição política, as lideranças político-acadêmicas mais consequentes. Certamente, não é o caso de repertoriar esses acontecimentos para revelar o quanto eles intervieram nos rumos posteriores da universidade brasileira. Há vasta literatura a respeito, baseada em insuspeitadas fontes de informação capazes de reconstruir os fatos passo a passo. Convém tão somente desta-

car os termos do conflito, pois que, em suas raízes, parece repousar parte da crise atual ou do que se possa identificar como tal.

Por um lado, havia grupos e movimentos sociais que, a despeito de divergências político-partidárias, associavam a resistência à ditadura às lutas pela reforma universitária. Lutando pela abolição da cátedra e por tudo o que ela simbolizasse em termos de concentração de poder e de privilégio, pretendiam a democratização das instâncias decisórias mediante maior participação de todas as categorias docentes e do alargamento do espaço de representação discente. Ao mesmo tempo, cuidavam de assegurar que nenhuma mudança fosse introduzida em alguns pilares que sustentavam a universidade brasileira: ensino público e gratuito, autonomia de ensino e pesquisa, compromisso irrefutável com os valores da ciência e das artes ao lado de objetivos, formulados no calor dos acontecimentos, tais quais a ampliação da oferta de vagas e a contratação de novos docentes e pesquisadores. Opunham-se, nessa medida, aos projetos de reforma impostos pelo governo sob a inspiração dos acordos de cooperação com organismos internacionais. Em especial, temia-se a americanização do ensino e da pesquisa.

A reforma dos militares

De outro lado, o governo militar pretendeu e impôs, sem ouvir as lideranças acadêmicas com as quais estava em resoluto e aberto conflito, seu projeto de reforma, com o qual cuidou de "modernizar" a universidade brasileira. Modernizar significava algo ambicioso, já que intervinha arbitrariamente nas atividades-fim e nas atividades-meio. Tinha por horizonte estimular uma outra concepção de organização do trabalho científico, de requalificar as relações entre docentes e discentes e de redirecionar o significado mesmo do processo de ensino-aprendizagem mediante cerrado controle ideológico. Numa palavra, pretendia uma universidade despolitizada, voltada exclusivamente para a profissionalização e para o desenvolvimento da pesquisa comprometida com o desenvolvimento econômico-social inscrito sob a paleta de tecnocratas e militares. Enfim, uma universidade pensada como sede da *intelligentsia*

estratégica dessa sociedade, um projeto que não admitia crítica, dissenso ou contestação. Enfim, tratava-se de um projeto que desvirtuava a essência mesma da universidade: a de ser *lócus* por excelência da liberdade e da autonomia.

A reforma universitária de 1968 produziu não poucos efeitos. Não é o caso de analisá-los nos limites deste texto. Convém, por ora, destacar seu mais profundo resultado: ela instituiu uma crise de identidade institucional que perdura há três décadas sem que sintomas de sua superação sejam visíveis. Essa crise vem sendo agravada, em parte, por pressões da sociedade inclusiva; em parte, devido a movimentos internos próprios da universidade, inclusive poderosos mecanismos de resistência à mudança que afetam sua capacidade de oferecer respostas rápidas e competentes aos problemas que diante de si se colocam.

Desde o início, convém qualificar o que se está chamando de universidade brasileira. No passado recente, salvo exceções e alguns institutos de ensino superior, a universidade brasileira havia sido constituída pelo poder público, em níveis federal e estadual e, mais raramente, municipal. Embora nos últimos 30 anos a rede pública tenha se expandido, o campo do ensino superior é presentemente caracterizado, ao menos, por três modalidades de organização: privadas; comunitárias (entidades privadas, porém com personalidade jurídica assemelhada às públicas, como são, por exemplo, as universidades confessionais); e as universidades públicas, mantidas pelo poder público e sujeitas a estatutos que regem os negócios públicos e estatais. Em tese, a existência dessas modalidades não é problema, não fossem as enormes dificuldades em sedimentar um terreno comum que as identifique como universidade.

Desde sua criação há mais de dez séculos, o que singulariza a vida das universidades é o exercício irrefutável da liberdade de criação intelectual e da autonomia de ensino e pesquisa. Liberdade significa inexistência de constrangimentos ao pensamento e às suas formas de manifestação, respeitados aqueles ditados pela ética científica e profissional. Autonomia significa capacidade de agir independentemente dos interesses privados de quaisquer ordens, provenham do mercado, da política ou da sociedade mais ampla. Consideradas suas tradições

europeias, as universidades se organizaram para produzir conhecimento desinteressado, autodeterminado pelos rumos da ciência e da razão e, antes de tudo, completamente distinto do senso comum. Certamente, tais características podem ser encontradas, aqui e acolá, em outras instituições da sociedade civil ou da sociedade política. Todavia, é na universidade que a reunião dessas características encontrou sua forma mais elaborada e articulada.

A par da liberdade e da autonomia, há outras singularidades não menos importantes. Desde suas origens, a vida universitária assentou-se na indivisibilidade entre ensino e pesquisa. A formação de novos profissionais e de novos pesquisadores ganha densidade sempre que cursos, aulas, orientações estejam fundamentados em regular e metódico trabalho de investigação e divulgação de conhecimento científico que resulte em acumulação de descobertas e debate público de ideias. Em contrapartida, é no ato de ensinar, na dialética docente-discente que, não raro, hipóteses são formuladas e experimentos intelectuais são projetados. Igualmente, desde suas origens na Europa medieval, universidades constituem o centro do conhecimento transversal possível. A despeito da crescente especialização, a universidade é uma complexa rede de conhecimento e de produção da cultura que atravessa os mais distintos campos. Não sem motivos, no mesmo espaço reúne laboratórios, museus, salas de exposição, espaços abertos à conversação e à comunicação intersubjetiva.

É certo que esses propósitos foram sendo atualizados ao longo de mais de sete séculos. Diferentes modelos de universidade buscaram manter esses princípios e ao mesmo tempo estar mais próximos das demandas da sociedade. É ainda oportuna a comparação que Max Weber fez das universidades alemãs e americanas[1]. Examinando diferentes aspectos da organização universitária – carreira acadêmica, contratação de docentes, carga didática atribuída às diferentes categorias de docen-

1. Refiro-me ao ensaio "A Ciência como Vocação" (em Weber, *Ensaios de Sociologia*, 1971, parte I, v, pp. 154-183), originalmente conferência pronunciada em 1918 na Universidade de Munique, publicada em Munique por Dunker & Humblodt.

tes, especialmente entre assistentes e catedráticos, afluência de alunos às turmas ("salas cheias", nos Estados Unidos), exigências quanto ao ensino e à pesquisa –, Max Weber aponta que as universidades alemãs, particularmente no campo das ciências, caminham na direção das universidades americanas, nas quais os grandes institutos de medicina ou ciências naturais se converteram em "empresas capitalistas estatais".

O quanto tais tendências, que acabaram se estendendo para além das fronteiras europeias e norte-americanas, comprometem presentemente os princípios originários da grande tradição europeia fundada na liberdade e autonomia do ensino e da pesquisa é matéria de longo e acalorado debate acadêmico. Se fosse possível resumi-las, há ao menos três tendências presentes no debate público: primeiramente, situam-se aqueles que acreditam que a proximidade com o mercado ou com o "capitalismo de Estado", para retomar um conceito caro a Max Weber, limita irremediavelmente a liberdade e a autonomia da vida universitária. Daí a crítica acirrada às proximidades entre empresa, tecnologias e ciência produzidas na universidade. Em contrapartida, identificam-se com as tradições do *liberal arts* britânico, do modelo de humanidades francês ou da autonomia quase irrestrita conferida ao mundo intelectual nas universidades alemãs. Sob essa perspectiva, o papel da universidade é produzir conhecimento desinteressado que possa expressar seus compromissos inquestionáveis com o papel crítico e libertador da razão, inclusive em sua forma mais avançada – a ciência.

Em segundo lugar, há aqueles que entendem que essas proximidades com o mercado e o capitalismo são inexoráveis do ponto de vista da marcha dos acontecimentos históricos. Como não há como detê-la, impõe-se criar e desenvolver estratégias capazes de explorar o potencial dessas forças no sentido dos benefícios que elas podem oferecer à sociedade, sem limitar de modo resoluto a liberdade e a autonomia do campo universitário. Identificam-se com uma perspectiva que se poderia reconhecer como utilitária ou pragmática. Um dos papéis da universidade seria então o de intervir no crescimento das forças produtivas de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico-social e para o crescimento geral da riqueza nacional.

Por fim, uma terceira perspectiva advoga que antes de tudo os fins da universidade devem responder a demandas sociais por justiça social, consolidação da cidadania e expansão dos direitos para maior número de cidadãos. Nessa direção, em especial as universidades públicas não podem ignorar as reivindicações por ampliação da participação democrática dos corpos que as compõem assim como conferir atenção especial aos grupos historicamente discriminados no acesso ao ensino superior, como afrodescendentes e indígenas e aqueles procedentes dos estratos socioeconômicos de menor renda. As atividades de ensino, pesquisa e difusão de conhecimento devem se prestar à equalização de *status*, à redução das desigualdades de classe social e ao desenvolvimento da cidadania para maior número pessoas[2].

Enfim, por um lado, pode-se indagar se é legítimo que recursos procedentes de fundos públicos possam vir a beneficiar interesses privados; por outro, se as universidades devem permanecer completamente divorciadas dos interesses da sociedade, inclusive mercado e política, em nome ao menos de sua liberdade e autonomia. Como encontrar respostas que façam a mediação entre essas duas posições compreende justamente um dos desafios atuais.

Não é o caso, neste espaço, de discutir com maior focalização e densidade tais tendências, que inclusive se manifestam com destacadas nuanças e variações. Cabe, contudo, indagar: em que medida a universidade brasileira, em sua nova configuração institucional, vem cumprindo esses desígnios históricos? Não poucos fatos sugerem que esses desígnios não vêm sendo cumpridos ou, ao menos, preenchidos satisfatoriamente. E mais, o não cumprimento parece acentuar a crise de identidade em que se encontra imersa a universidade brasileira.

2. Embora sob uma leitura absoluta pessoal, a identificação dessas três tendências está inspirada em intervenção do prof. Jacques Marcovitch, no Seminário "Cursos de Extensão da USP em Debate", no painel Relevância Acadêmica, Perfis e Paradigmas dos Cursos de Extensão, promovido pela Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária, em 22 de junho de 2015.

Dicotomia entre ensino e pesquisa

Embora não se possam fazer generalizações, nas universidades privadas instalou-se profunda dicotomia entre ensino e pesquisa. Poucas são aquelas que investem em programas de investigação científica, que compõem corpos de docentes e pesquisadores estáveis com prerrogativas de trabalho científico autônomo e livre e que estimulem vida cultural própria para além das salas de aula. O modelo de recrutamento e de contrato profissional requer dos docentes, antes de tudo, a reprodução do conhecimento consagrado na literatura especializada. Esses profissionais, independentemente de sua competência e do saber conquistado com sua qualificação acadêmica, estão frequentemente submetidos a condições inadequadas de trabalho, entre as quais excesso de carga didática, oferta simultânea de cursos variados e salas superlotadas, além da ameaça de demissão, ora velada ora declarada. Nesse contexto, é difícil, se não impossível, assegurar liberdade e autonomia. Agrava ainda esse cenário a composição mesma dessas universidades, quase sempre uma reunião de escolas isoladas sem vínculos e articulações entre si, de modo que a transversalidade do conhecimento não encontra ali condições favoráveis para se desenvolver. Não sem razões, o projeto de reforma universitária em curso pretende atacar esse problema, diferenciando universidade de centros universitários.

Nas universidades comunitárias confessionais e nas universidades públicas, o recrutamento profissional e as condições de realização do trabalho acadêmico são mais adequados, ainda que venham experimentando deterioração. A liberdade de ensino e de investigação científica está formalmente assegurada, conquanto constrangimentos externos e alheios à autonomia já possam ser observáveis. A dicotomia entre ensino e pesquisa, embora possa até existir, é menos pronunciada. O conhecimento transversal ainda é possível, a despeito da acentuada especialização disciplinar. A vida cultural não se encontra completamente estagnada. Não obstante, é flagrante o esforço das universidades comunitárias e públicas em perseguir seus desígnios históricos, o que vem afetando a realização de suas atividades-fim, em especial pesquisa e ensino.

A ciência contemporânea vem conhecendo acentuado processo de especialização. Na sociedade brasileira, não tem sido diferente. Basta examinar o perfil dos grupos de pesquisa inseridos no diretório do CNPq. A especialização vem sendo acompanhada de mudanças na organização do trabalho científico. Cada vez mais, firma-se como modelo legítimo de produção de conhecimento científico o laboratório, com sua divisão social e hierárquica de trabalho coletivo, com sua autoridade centralizada e monopolizada pelos mais titulados, com sua disciplina rigorosa e sujeita a padrões altamente formalizados. Mais pronunciado e fortemente presente em algumas áreas do conhecimento, começa a espraiar-se com rapidez pelas ciências humanas e sociais.

É certo que a divisão do trabalho científico e a especialização constituem forças sociais inexoráveis. Tentar detê-las, *per si*, somente pode resultar em posições regressivas e mesmo até reacionárias. Não há dúvidas quanto aos ganhos conquistados com esse modelo, entre os quais: democratização da formação científica, maior controle sobre a qualidade do conhecimento produzido, aumento da produtividade do trabalho científico, mensurado, por exemplo, pelo aumento do número de publicações científicas, com impacto inclusive internacional, tudo isso contribuindo para que seja mais veloz a apropriação social do conhecimento, ainda que não haja efetivas garantias de que seus resultados contribuam efetivamente para maior justiça social e bem-estar para maior número. No entanto, os perigos da excessiva especialização e da divisão do trabalho não podem ser negligenciados, ainda que suas evidências não estejam presentes sequer mesmo no imaginário de experimentados cientistas.

O primeiro perigo é o da construção mítica de que a única ciência possível é experimental e sujeita à verificação laboratorial. Tendências ao estabelecimento de modelo hegemônico de organização do trabalho e de produção de conhecimento científico podem levar à deslegitimação de formas alternativas, distintas do modelo experimental, frequentemente fonte de invenção e criatividade sem precedentes. Aceito o modelo hegemônico, é como se as demais formas produzissem "cultura", em oposição à ciência. Aquela imbuída de valores; esta caracterizada

pela neutralidade e isenta de pré-noções. Tudo se passaria como se ciência não fosse cultura. Essa dicotomia, quando acentuada e levada quase até suas últimas consequências, potencializa conflitos entre grupos de pesquisadores no interior da universidade, cujo desfecho não caminha no sentido da convivência negociada, enfraquecendo a capacidade da universidade de assegurar a transversalidade do conhecimento.

Há outro efeito, talvez menos abstrato e mais concreto. Diz respeito à burocratização da ciência. O acentuado processo de especialização disciplinar e de organização do trabalho científico coletivo tem exigido, mais e mais, vultosos investimentos em equipamentos, serviços e pessoal qualificado. Em decorrência, a competição entre grupos pela captação de recursos, públicos e mesmo privados, tem se tornado acirrada. Conquanto a competição possa ser salutar e desejável para manter conquistas, ganhos em escala, em economia de tempo e em impacto científico e social, ela produz também efeitos perversos: induz a uma espécie de especialização interna ao laboratório. Os mais titulados, aqueles cujas carreiras acadêmico-científicas granjeiam maior prestígio e maior respeitabilidade institucional, são igualmente aqueles com maior capacidade para captação de recursos. No auge da maturidade científica, não raro distanciam-se pouco a pouco dos laboratórios e de seus grupos de pesquisa para se tornarem gestores de recursos. As perdas são evidentes em todos os domínios, em especial para a evolução de campos científicos e para a formação de novos pesquisadores que prescindem do contato cotidiano com experimentados pesquisadores.

No domínio do ensino, os problemas são igualmente inquietantes, quer em graduação quer em pós-graduação. Como se sabe, o aumento da escolaridade média da população brasileira, com consequências no aumento de egressos do ensino secundário – conquista certamente desejável para os avanços da justiça social e da democracia na sociedade brasileira –, tem exercido pressões para o aumento da oferta de vagas no ensino superior. O poder público, através de programas especiais, e a universidade pública têm procurado responder ao aumento da demanda. Muito se tem discutido a respeito dos efeitos desse crescimento para a qualidade de ensino. Não são poucos aqueles que denunciam que

a oferta de novas vagas não foi acompanhada do crescimento de recursos para a melhoria das condições de trabalho, em especial as inerentes ao processo de ensino-aprendizagem. Certo ou não, o desafio de oferecer ensino de qualidade, contribuindo para a formação de profissionais e pesquisadores dotados de competência técnica e científica autônomas, não é de fácil solução, até porque não parece haver projetos pedagógicos capazes de oferecer respostas satisfatórias.

Não há uma reflexão detida, entre docentes e discentes, a respeito do que é ensinar e aprender na contemporaneidade. Como equilibrar informação – hoje acessível através da rede mundial de computadores – com formação crítica e autônoma é equação para a qual não parece haver boas respostas. Como lidar com o texto e a linguagem escrita em uma época dominada pelas imagens e pelo conhecimento virtual? Como recuperar o gosto pela leitura e pelo contato com o livro em espaços de comunicação saturados por redes virtuais? Se processo de ensino-aprendizagem é, antes de tudo, processo de interação e comunicação marcado pela conversa com o outro, como ultrapassar as barreiras ditadas por tais modalidades contemporâneas de conversa de si para consigo, a despeito da menção a um outro referente? Se essas redes virtuais podem ser pensadas e utilizadas como instrumentos úteis no processo de aprendizagem, como lidar com a circulação indiscriminada de informações que possam induzir a erros e estimular preconceitos de toda espécie e encerrar o conhecimento no domínio do senso comum? Como recusar toda sorte de censura e, em contrapartida, estimular a observância de princípios éticos que protejam a dignidade de quem quer que esteja participando dessas redes virtuais e desses processos de difusão de conhecimento? Trata-se de um conjunto de questões que não pode ser ignorado.

Todavia, nas salas de aulas e nos cursos, o maior desafio é o de vencer a barreira do conhecimento cerrado nas fronteiras disciplinares e acentuado pela especialização. Cada vez mais, impõe-se a transversalidade do conhecimento, o que requer de cada um em particular enorme tolerância e paciência para o estranhamento, para ouvir vozes dissonantes, para compreender as lógicas que presidem campos de saber tão distin-

tos e mesmo díspares. Hoje, não mais é possível esperar que sociólogos não se interessem pelas conquistas na nanotecnologia, na biotecnologia e em tantos outros campos de ponta da ciência contemporânea. Mas, igualmente, é esperado dos operadores científicos desses campos de ponta maior responsabilidade ética em suas descobertas, o que requer conhecimento mínimo a respeito da sociedade em que produzem seu conhecimento. A era está aberta ao permanente intercâmbio de experiências e de saberes.

Para além da crise de identidade

Certamente, a crise da universidade pública brasileira, em especial aquela que se abateu sobre a USP, não é apenas de identidade. A missão de reinventar-se após 80 anos de sua criação e de propor desafios inteiramente novos não encontrou um contexto político e institucional inteiramente favorável. Ao menos ao longo das três últimas décadas, a USP, assim como outras universidades públicas, veio experimentando mudanças significativas em suas formas internas de organização seja por força de pressões e incentivos externos quanto de sua dinâmica interna.

A transição e a consolidação da democracia na sociedade brasileira (1964-1985) repuseram no horizonte político o desafio de ampliar o acesso à escola pública, em todos os graus da formação escolar, em especial do ensino superior. Nunca é demais lembrar, à medida que aumentou o número de egressos das escolas, públicas e privadas, que concluíram o segundo grau, aumentaram as pressões por criação de novos cursos e de ampliação de vagas. Na USP, respostas vieram com a criação da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), de novos bacharelados e a ampliação de vagas nos cursos já existentes. Em espaço curto de tempo, cresceu o número de alunos, os quais, uma vez egressos, concorrem para intensificar pressões por criação e expansão de cursos e programas de pós-graduação, inclusive nascidas no interior da própria universidade por expressivos segmentos do corpo docente e de suas associações representativas. De acordo com os dados de desempenho, publicados no Anuário da USP, o número de matrículas nos cursos de

graduação cresceu 82,8% e o da pós-graduação, 120,7% no período de 1989-2012[3].

Para atender à demanda sempre crescente, impôs-se maior dotação de recursos orçamentários procedentes do Tesouro do Estado de São Paulo, para contratação de novos docentes, para ampliação dos quadros técnico-administrativos, para reforma e ampliação dos equipamentos didáticos, como salas de aula e bibliotecas, para despesas correntes de toda sorte. Em crescimento de recursos materiais e humanos, por sua vez, ensejou criação e aperfeiçoamento dos mecanismos administrativos de controle, tanto do acompanhamento das turmas em processo de formação quanto de execução orçamentária.

Simultaneamente, já se encontrava em marcha acelerada, na década de 1990, o processo de internacionalização da ciência, capitaneado pelas universidades e centros de investigação de maior prestígio no mundo acadêmico. No Brasil, agências como CNPq e Capes exerceram papel decisivo no sentido de criar condições institucionais e orçamentárias para que as universidades, especialmente públicas, ingressassem nesse movimento de internacionalização. Desafiada a participar, a USP respondeu ao chamado, digamos com êxito se considerarmos sua posição de liderança na América Latina e mesmo se considerarmos alguns indicadores superiores quando comparados aos de universidades mais tradicionais do mundo europeu ocidental.

A invenção burocrática

Essa conjugação de forças e respostas internas e externas levou necessariamente ao que se poderia nomear de invenção burocrática. Diferentes gestões da universidade procuraram responder às pressões mediante diferentes estratégias de ação, tais como reforma estatutária e regimental, criação de conselhos e coordenadorias, inclusive das pró-reitorias, mudanças no estatuto de contratação de pessoal técnico-administrativo, maior controle sobre execução orçamentária. Pois bem, tudo absoluta-

3. Cf. https://uspdigital.usp.br/anuario/br/acervo/AnuarioUSP_2013.pdf.

mente indispensável, sem o que a USP disporia hoje de um cenário institucional caótico e administrativamente inviável.

Como igualmente apontado por Max Weber, não são poucos e tampouco irrelevantes os ganhos alcançados com a burocracia moderna: regulação das atividades como deveres oficiais distribuídos de forma fixa e sujeita a normas estatutárias; autoridade exercida de forma estável e dependente de controles externos; sistema hierárquico de postos, firmemente ordenado e que, se supõe por um lado supervisão dos postos inferiores pelos superiores, por outro possibilita recurso a uma decisão de autoridade; sistema de treinamento e recrutamento segundo critérios técnicos e impessoais, reduzindo a esfera de arbítrio pessoal; a organização do trabalho é profissional – o quadro é formado por funcionários que exercem suas atividades de modo impessoal e segundo regras estatutárias e não por servidores que respondem ao poder pessoal dos chefes e governantes; os funcionários não são indicados, porém recrutados por processo seletivo universal e impessoal; a carreira profissional depende de mérito e não de indicação pessoal[4].

Não há dúvidas de que o processo de burocratização na USP revelou avanços indiscutíveis: maior profissionalismo de seus quadros docentes e técnico-administrativos, recrutamento de pessoal docente segundo mérito e mediante editais universais, maior controle orçamentário, em especial da execução de despesas e de sua correspondente prestação de contas, maior e mais eficiente monitoramento das atividades-fim, inclusive balanço periódico de resultados e seu impacto na sociedade. Antes de tudo, a burocratização possibilitou uma sorte de contrapoderes às tradicionais tendências de monopolização da tomada de decisões pelos órgãos centrais reunidos em torno da reitoria. Mesmo se considerado, por expressivos segmentos da vida universitária, que o modelo vigente não atende às expectativas por maior democratização das decisões pertinentes à política universitária, o processo de burocratização na USP, estimulado por mudanças estatutárias e regimentais, permitiu a criação de comissões e colegiados com participação de docentes em distintos

4. Cf. "Burocracia", em Weber, *op. cit.*, 1971, parte VIII, itens 1-2, pp. 229-38.

níveis da carreira acadêmica, além de representantes discentes e de pessoal técnico-administrativo cujas atividades foram capazes de conter os vícios dos poderes excessivamente centralizados.

A despeito dos méritos, o desenvolvimento algo fragmentado dessas iniciativas normativas, sem um plano estratégico global que pudesse atravessar, mediante compromissos políticos, sucessivas gestões reitorais, acabou produzindo efeitos adversos.

Para funcionar com um mínimo de eficiência e considerados os fins da universidade, cada vez mais, mais e mais docentes acabam recrutados para participar das comissões e coordenadorias, atividade que começa a competir com suas atividades-fim, isto é, ensino, pesquisa e extensão. Por mais que se possa reconhecer que diferentes docentes podem ter reagido individualmente com maior ou menor êxito, é forçoso admitir que houve prejuízos à qualidade do ensino, à frequência das orientações aos discentes, à atualização de conteúdos programáticos das disciplinas e cursos, à dedicação às atividades de extensão e produção de cultura, além da perturbação à regularidade da divulgação de conhecimentos por meio de publicações qualificadas.

O processo recente de burocratização na USP acabou aprofundando o fosso entre os corpos docente, discente e técnico-administrativo em cuja origem se encontra parte dos conflitos políticos que ora se manifestam ora como conflitos sindicais, ora como conflitos entre movimentos sociais e autoridades constituídas em torno dos mais diferentes objetos – alguns dos quais pautados por agências externas à USP – e inclusive, mais recentemente, explosão de tensões nas relações interpessoais e intersubjetivas. Não pretendendo fazer qualquer julgamento de valor sobre tais acontecimentos, é certo que tudo parece indicar que tais conflitos têm se intensificado desde meados dos anos 2000. Seu efeito mais visível é a progressiva interrupção da comunicação política entre os atores sociais envolvidos nessas disputas. Por sua vez, os ataques ao princípio do mérito como estruturador das atividades-fim da vida universitária, o apelo frequente à violência sob diferentes formas, a deterioração da convivência interna e o estremecimento do princípio da autoridade universitária constituem sintomas de um cenário que

contribui para turvar as imagens públicas de excelência que marcam a história da USP.

A USP no cenário político brasileiro

Claro está que nada disso está divorciado do que ocorreu e vem ocorrendo na sociedade brasileira, especialmente na última década, em termos de amplas e singulares mudanças sociais, muitas das quais pautam as demandas e lutas internas. Há algumas décadas, a USP podia ser pensada não apenas como um espaço de excelência, mas sobretudo como um espaço diferenciado da sociedade, no qual a crítica científica, política e cultural poderia ser exercida com autonomia e independência justamente porque se esperava de seu corpo acadêmico respostas não convencionais para problemas concretos. Suas respostas buscavam identificar as raízes dos problemas econômicos, sociais, políticos, culturais e tecnológicos não visíveis ou compreensíveis pelos homens e mulheres comuns, pela opinião pública desenhada na mídia impressa e, desse modo, apontar para saídas viáveis que colocavam a USP à frente de seu tempo. Há inúmeros exemplos de iniciativas de êxito em cada área da ciência e do conhecimento de modo geral, como bem documentado em recente publicação[5].

Mais recentemente, esse cenário vem se modificando. Embora a excelência se mantenha e venha sendo renovada, muitos dos traços atuais da USP, revelados no comportamento e nas relações entre seus corpos estáveis, revelam dificuldades de se manter à frente de seu tempo. Durante períodos de crise, nos quais há embates políticos acirrados, seu encaminhamento, desfecho e superação parecem não mais diferenciar o espaço acadêmico-universitário de quaisquer outros espaços institucionais nos quais conflitos assemelhados têm lugar. Tudo se passa como se a USP tivesse deixado de ser um espaço diferenciado para se converter em um espaço comum. Recuperar sua tradição e seu destino histórico

5. J. Goldemberg (org.). *USP 80 Anos,* São Paulo, Edusp, 2015.

parece ser uma tarefa da qual as futuras gerações de docentes, estudantes e funcionários não mais poderão abdicar.

Em síntese, no curso desse processo de crescente burocratização e de vulnerabilidade às pressões externas, a superação da crise de identidade da USP encontra poderosos obstáculos, ainda mais agravados pela crise de financiamento público das universidades da qual a USP, por razões singulares, também não ficou imune.

Saídas da crise

Sair da crise de identidade institucional em que se encontra imersa a universidade brasileira é, sem dúvida, uma delicada operação política que vise atualizar seus desígnios históricos. Impõe-se, seguramente, não abrir mão de seus eixos fundadores: liberdade e autonomia; indissolubilidade entre ensino e pesquisa; transversalidade do conhecimento. Esse propósito é estéril se não reconhecida a inexorabilidade dos processos históricos em curso que colocam imensos desafios para a organização do trabalho científico, para os propósitos mesmos da ciência, para a produção do conhecimento com impacto e relevância sociais, para a formação de novos profissionais e novos cientistas. Produzir a síntese entre tradição e contemporaneidade enseja sabedoria política, tecida no interior de uma universidade pluralista que acolhe a diversidade dos modos de produção da ciência e da cultura, vê com suspeição a imposição de modelos hegemônicos de investigação e de ensino e recusa abdicar de suas funções de consciência crítica da sociedade.

Referências Bibliográficas

Goldemberg, J. (org.). *USP 80 Anos*. São Paulo, Edusp, 2015.

Weber, M. *Ensaios de Sociologia*. Org. de Hans Gerth e C. W. Mills. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

PARTE 2

8

A Crise, suas Causas e seus Impactos[1]

Alexandre Sassaki

Evolução do orçamento da universidade de são paulo (2009-2014)

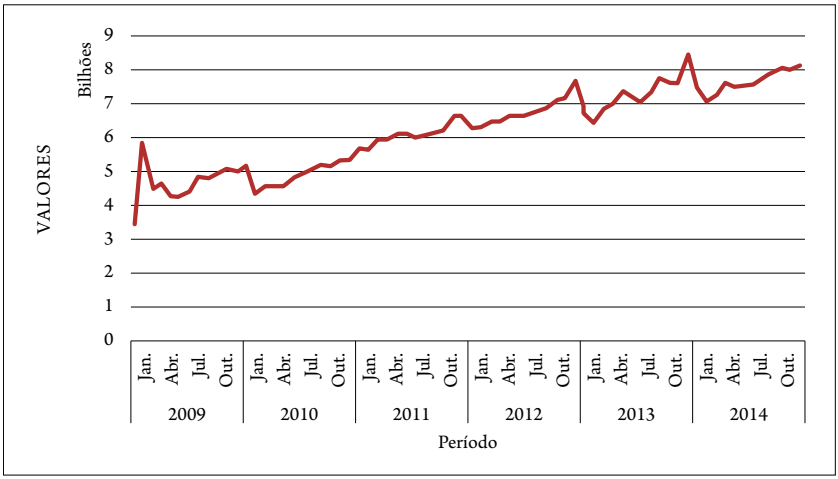
Nesta seção é realizada uma breve descrição da evolução do orçamento da Universidade de São Paulo no período de 2009 e 2014. O Gráfico 1 apresenta a evolução dos repasses recebidos pelas universidades paulistas no período de 2009 e 2014.

O período central de análise desta pesquisa é o de 2010 a 2014. Neste período, o montante dos repasses do Tesouro do Estado de São Paulo para a USP teve acréscimo nominal de 37,94%, passando de R$ 2,989 bilhões para R$ 4,412 bilhões (USP, 2015). Esta variação positiva, embora nominalmente significativo – acréscimo de R$ 1,134 bilhão – não correspondeu a um aumento real. A variação foi inferior à inflação acumulada no período, de 40,3%, apurado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A dinâmica orçamentária da Universidade teve uma alteração significativa a partir de 2011. O Gráfico 2 destaca os repasses financeiros

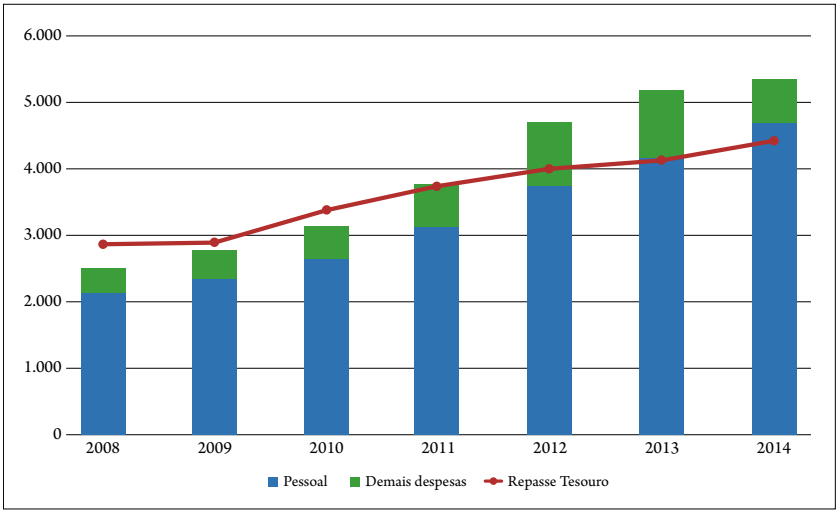
1. A parte 2 deste livro é baseada na tese de doutorado "Governança e conformidade na gestão universitária" defendida na FEA-USP em agosto de 2016, com os seguintes integrantes da banca examinadora : professores Jacques Marcovitch (orientador), Fernando Dias Menezes de Almeida, José Goldemberg, Eliseu Martins e Nina Beatriz Stocco Ranieri.

Gráfico 1: Evolução dos repasses do Tesouro do Estado de São Paulo às universidades públicas paulistas (2009-2014)



Fonte: *Anuário Estatístico da USP*.

Gráfico 2: Evolução do orçamento da Universidade de São Paulo e repasses do Tesouro (2008-2014)



Fonte: Dados do Codage (2008-2014).

do Tesouro do Estado de São Paulo, as despesas de pessoal e demais despesas da Universidade. Observa-se que nos anos de 2008 a 2010, os orçamentos executados foram superavitários, apesar do pequeno crescimento nos repasses do Tesouro Estadual entre os anos 2008-2009. No período, houve aumento nominal de apenas 0,97% nos repasses do Estado para a Universidade. Pode-se creditar este resultado à crise financeira do *subprime*[2] que, embora tivesse os Estados Unidos como epicentro, atingiu uma escala global a partir de 2008, com significativo impacto na economia brasileira.

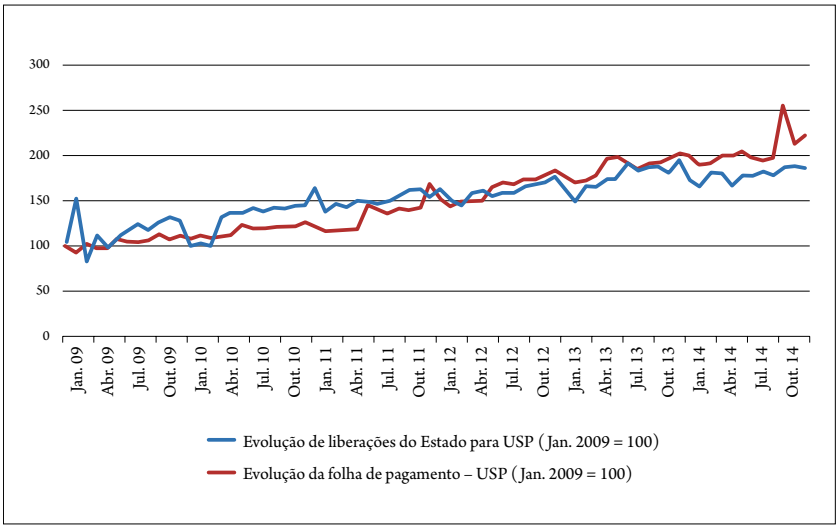
O ano de 2010 foi marcado por uma forte recuperação da economia, refletindo um aumento de 16,6% no repasse do Estado à Universidade. Mesmo com o aumento robusto nas despesas totais (da ordem de 12,6%), o orçamento manteve-se superavitário. A partir de 2011, a tendência de crescimento das despesas foi muito superior ao aumento da arrecadação e repasses do Estado, tornando o orçamento deficitário a partir de 2012.

O Gráfico 3 permite a visualização da dinâmica de ampliação de gastos com folha de pagamento acima dos níveis de ampliação dos repasses do Estado. No gráfico são consolidados: a evolução mensal dos gastos com a folha de pagamento e a evolução mensal dos repasses recebidos pela Universidade, oriundos da Fazenda do Estado de São Paulo. A base do gráfico (valor 100) é estabelecida a partir dos valores de iniciais de referência, de janeiro de 2009.

No período compreendido entre janeiro de 2009 até dezembro de 2011, a evolução dos gastos com folha de pagamento manteve-se controlada, situada em níveis próximos, mas inferiores, aos aumentos nos repasses financeiros recebidos pela Universidade. Nos anos de 2010 e 2011, os gastos com salários aumentaram 12,81% e 14%, respectivamente; enquanto os repasses aumentaram em 11% e 16,74%, respectivamente. Este quadro permitiu um pequeno superávit nestes períodos. A partir

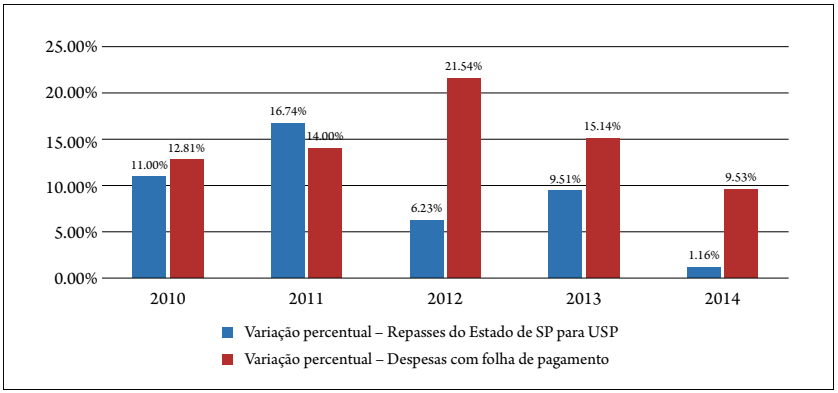
2 A Crise do *subprime* foi uma crise financeira desencadeada em 24 de julho de 2007, a partir da queda do índice Dow Jones motivada pela concessão de empréstimos hipotecários de alto risco (em inglês: *subprime loan* ou *subprime mortgage*), prática que arrastou vários bancos para uma situação de insolvência, repercutindo fortemente sobre as bolsas de valores e economias de todo o mundo (BORÇA & TORRES, 2008).

Gráfico 3: Variação acumulada de repasses orçamentários do Estado e ampliação de despesas com folha de pagamento – USP (2009-2014)



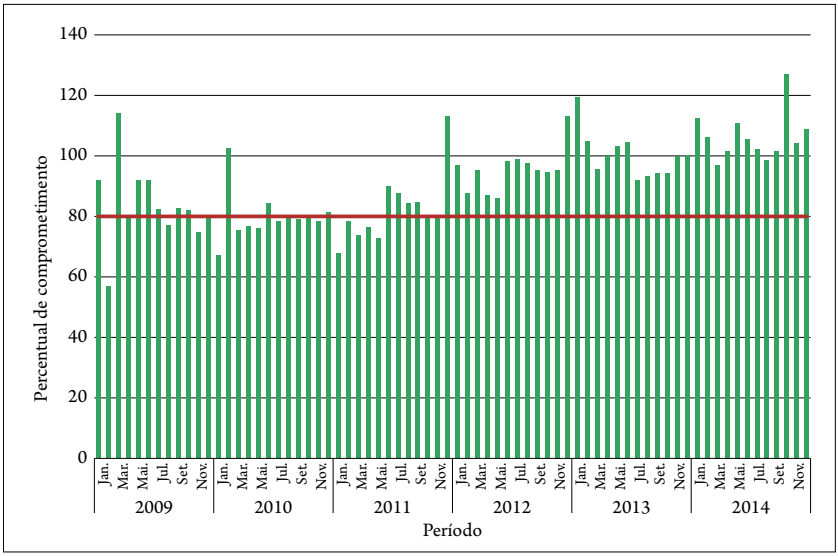
Fonte: Consolidado a partir de dados da Codage (2009-2014).

Gráfico 4: Variação percentual: repasses orçamentários do Estado e despesas com folha de pagamento – USP (2009-2014)



Fonte: Consolidado a partir de dados da Codage (2009-2014).

Gráfico 5: Comprometimento dos repasses do Tesouro de São Paulo com pagamento de salários (2009 a 2014)



Fonte: Consolidação a partir de dados da Codage (2009-2014). O percentual de comprometimento com folha de pagamentos é estabelecido pelo Conselho Universitário em relação ao orçamento anual da Universidade. Neste gráfico, o limite está destacado apenas para ilustração e parâmetro da tendência de crescimento.

de 2012, até 2014, o quadro se inverte. No período de 2012 a 2014, a evolução dos gastos com folha de pagamento cresceu à elevadas taxas de 21,54%, 15,14% e 9,53%, respectivamente. No mesmo período, o crescimento dos repasses do tesouro se desacelera, com taxas de 6,23%, 9,51% e 1,16%, respectivamente (Gráfico 4).

A maior parte das análises anteriores foi dedicada à descrição da evolução dos gastos com folha de pagamento. Isto se justifica, uma vez que a maior parcela do orçamento da universidade é direcionada para o pagamento de servidores, ativos e inativos. No Gráfico 5 é consolidada, a partir de dados publicados pela Coordenadoria de Administração Geral (Codage), a evolução mensal do comprometimento dos repasses do tesouro estadual com a folha de pagamento de servidores. O gráfico inclui uma linha de referência, indicando o limite de 80% da alocação de recursos com folha de pagamento. O limite de 80% dos gastos com

folha de pagamento foi referendado em reunião do Conselho Universitário de 16 de novembro de 2010, estabelecendo o patamar máximo de comprometimento com esta rubrica no orçamento (USP, 2010).

O Gráfico 5 sintetiza o resultado da dinâmica apresentada: evolução significativa de despesas com folha de pagamento (2010-2014) e crescimento robusto (2010-2011), seguido por um crescimento moderado (2012-2014) nos repasses do Estado. A partir de dezembro de 2011, o comprometimento dos repasses com a folha de pagamento passaram, sistematicamente, a ultrapassar os 80% estabelecidos como limite máximo. Os gastos com folha de pagamento, em 2012, representaram 95,46% dos repasses do Tesouro, mantendo-se crescentes nos anos seguintes: 100,19% (2013) e 106,37% (2014) (Tabela 1).

Os valores alocados nas demais categorias de despesa da Universidade também observaram aumentos superiores a 100%. Cinco categorias tiveram despesas com majoração superior a 200% no período de 2007 a 2013: Ensino e pesquisa – Outras despesas (339,66%); Centros e institutos – Outras despesas (245,61%); Museus – Outras despesas (469,07%); Órgãos centrais – outras despesas (1339,61%) e Órgãos centrais – Atividades integradas (264,59%).

Em razão de suas particularidades, a evolução das despesas da categoria "Órgãos centrais – Direção e serviço", merece uma análise mais aprofundada. Como apresentado anteriormente, no período de 2007 a 2014, as despesas classificadas como "Outras despesas" aumentaram 1339,61%. Considerando apenas a variação de 2011 a 2012, esta categoria teve aumento de 107,91%, partindo de R$ 154,45 milhões para R$ 321,12 milhões. As despesas de pessoal – ativos e inativos – aumentaram 25,12%, havendo acréscimo de apenas 1,58% no número de servidores (de 4543 para 4615). Como consequência, a média salarial dos servidores desta categoria aumentou: partiu de R$ 96.066 (2011) para R$ 120.204 (2012). Para efeito de comparação, as despesas com servidores docentes aumentaram 16,67% no período. Como resultado, as despesas totais desta categoria aumentaram 48,23%, partindo de R$ 590,883 milhões para R$ 875,867 milhões. A categoria passou a representar, em 2012, 18,66% dos gastos totais da universidade, comparados aos 15,69% do ano anterior.

Tabela 1: Variação de gastos por categoria de despesa (2007-2013)

	Variação	Montante (2007)	Montante (2013)
Despesas pessoal	116,31%	R$ 1.922.893.172,00	R$4.159.463.838,00
Outras despesas	215,62%	R$ 265.824.239,00	R$ 838.990.273,02
Ensino e pesquisa			
Pessoal	111,60%	R$ 1.429.091.012,00	R$ 3.023.956.790,40
Outras despesas	339,66%	R$ 48.315.625,00	R$ 212.422.973,66
Centros e institutos			
Pessoal	132,56%	R$ 41.325.863,00	R$ 96.106.342,30
Outras despesas	245,61%	R$ 1.640.115,00	R$ 5.668.432,59
Hospitais e serviços anexos			
Pessoal	134,53%	R$ 151.449.288,00	R$ 355.193.794,89
Outras despesas	115,34%	R$ 26.561.503,00	R$ 57.196.740,43
Museus			
Pessoal	122,83%	R$ 27.824.609,00	R$ 62.002.612,74
Outras despesas	469,07%	R$ 1.551.869,00	R$ 8.831.200,35
Órgãos Centrais			
Pessoal	127,74%	R$ 273.202.400,00	R$ 622.204.297,66
Outras despesas	1339,61%	R$ 22.413.791,00	R$ 322.670.805,74
Atividades integradas	264,59%	R$ 80.729.049,00	R$ 294.328.928,93
Fundos e projetos especiais	47,86%	R$ 68.803.297,00	R$ 101.730.327,59
Outras			
Outras despesas	144,08%	R$ 165.341.336,00	R$ 403.565.571,21

Fonte: Dados do Codage (2015)

Apresentação de dados

Para identificar as decisões que impactaram no orçamento da Universidade e contribuíram para o desequilíbrio financeiro, procedeu-se uma

análise das matérias do jornal *Folha de S.Paulo*, publicadas no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014, que abordaram a Universidade de São Paulo. Este período foi escolhido porque foi a partir deste ano que se iniciam as publicações de matérias tratando do desequilíbrio financeiro da USP.

Foram identificadas, ao todo, neste período, 2640 matérias que citam a USP. Neste conjunto estão incluídos todos os tipos de artigos: reportagens, editoriais, entrevistas e artigos de opinião de colunistas fixos e convidados. Destas, mais de 10% – 270 matérias – citam especificamente a crise financeira da universidade[3].

Em seguida, foi realizada a análise das atas das sessões do Conselho Universitário e da Comissão de Orçamento e Patrimônio de 2010 a 2014. As atas foram extraídas do site da Secretaria Geral da USP.

A partir da leitura, análise e consolidação destes conteúdos, as decisões apresentadas no quadro abaixo foram destacadas como potencialmente relevantes para entendimento das causas do desequilíbrio financeiro da Universidade. Para cada um destes pontos realizou-se uma análise detalhada, buscando identificar: (i) o processo de tomada de decisão para cada uma delas; (ii) o trânsito das decisões dentro dos órgãos deliberativos da Universidade – Comissão de Legislação e Recursos, Comissão de Orçamento e Patrimônio e Conselho Universitário; e (iii) os impactos financeiros das decisões tomadas.

As decisões enquadram-se em duas categorias:

1. Decisões com impacto financeiro pontual. Referem-se às decisões que geram impacto financeiro por período determinado. São exemplos deste tipo de decisão aquelas relacionadas a investimentos em uma obra ou concessão de uma gratificação não incorporada à remuneração.

3. Como explicado anteriormente, na pesquisa adota-se o termo "desequilíbrio financeiro" e não "crise financeira". O segundo termo foi apenas citado porque esta foi a nomenclatura mais comum adotada nos artigos do jornal.

Quadro 1. Decisões críticas identificadas (2010-2014)

Decisão	Fontes consultadas para identificação	Impacto financeiro
Aprovação de concessão do Prêmio de Excelência Acadêmica, em 2013	Informes da Reitoria	Pontual
Aprovação e implantação do novo plano de carreira dos servidores técnico-administrativos	Atas CO, COP e matérias da *Folha de S.Paulo*	Plurianual
Movimentações de carreira de servidores técnico-administrativos com impacto financeiro superior ao provisionado nas Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual	Atas CO, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento da USP (2010-2014)	Plurianual
Reajustes dos valores do vale-refeição (VR) e auxílio alimentação (AA); e ampliação dos beneficiários sem aprovação pela COP e CO	Atas CO, COP, relatórios Codage, informes da reitoria	Plurianual

Fonte: Dados da pesquisa.

2. Decisões com impacto plurianual. Referem-se a tipos de decisões que geram comprometimento de recursos financeiros para os períodos seguintes, sem prazo especificado para cessão. São despesas de difícil reversão posterior, como os gastos com folha de pagamento e benefícios.

As decisões centrais que serão foco de análise estão destacadas no Quadro 1.

Prêmio de Excelência Acadêmica

O Prêmio de Excelência Acadêmica institucional da USP foi instituído pela Resolução nº 5.483 de 6 de novembro de 2008. O prêmio tem como objetivo "reconhecer e valorizar as ações de seus docentes e servidores

técnicos administrativos no desempenho de suas atividades que contribuem para o resultado institucional" (USP, 2008).

A Resolução nº 5.483/2008, que normatiza o prêmio, estabelece os critérios para sua concessão baseado (i) na avaliação trienal da pós-graduação pela Capes; (ii) na evolução do desempenho da USP em quatro rankings internacionais[4] no ano anterior; (iii) no cumprimento de metas determinadas pelas Unidades. A concessão do prêmio é condicionada, também, à disponibilidade orçamentária:

> Artigo 3º – Serão considerados como indicadores de desempenho da Universidade:
>
> I – a avaliação continuada e trienal da pós-graduação pela Capes;
>
> II – a posição ocupada pela USP nos quatro rankings internacionais selecionados, que avaliam ensino e pesquisa, entre outros indicadores, a saber: Webometrics Ranking of World Universities, Institute of Higher Education da Shanghai Jiao Tong University, Higher Education Evaluation & Accreditation Council of Taiwan, e The Times Higher Education;
>
> III – a avaliação e o cumprimento dos planos de metas das Unidades, que incluem metas para o ensino, pesquisa, e cultura e extensão, acompanhado pela Comissão Permanente de Avaliação (CPA). [...]
>
> Artigo 6º – Fica criada a Comissão Gestora do Prêmio Excelência Acadêmica Institucional USP, com competência para avaliar anualmente, sob o aspecto do mérito, o desempenho da USP em função dos critérios estabelecidos no Artigo 3º.

Vale descrever, neste ínterim, o histórico de valores concedidos pelo Prêmio de Excelência Acadêmica ao longo dos sete anos que compreendem esta pesquisa, conforme exposto na Tabela 2.

4. Uma análise aprofundada e crítica a respeito dos rankings universitários internacionais e da USP nestes rankings é desenvolvida em: J. Axel-Berg, *Competing on the World Stage: The Universidade de São Paulo and Global Universities Rankings*, 2015, Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2015.

Tabela 2: Concessão do Prêmio de Excelência Acadêmica (2008-2014)

Ano	Concessão	Valor
2008	Sim	R$ 1.000,00
2009	Sim	R$ 1.500,00
2010	Não foi aprovada a concessão pela comissão gestora do prêmio, pelo não atendimento aos critérios de evolução positiva nos rankings universitários internacionais.	-
2011	Sim	R$ 3.500,00
2012	Sim	R$ 6.000,00
2013	Sim	R$ 2.000,00
2014	Prêmio não concedido por indisponibilidade orçamentária.	-

Fonte: Dados coletados na pesquisa (Informes da Reitoria da USP).

No período de 2008 a 2014, tal qual se observa, não houve a concessão do prêmio apenas nos anos de 2010 e 2014. Em 2010, a concessão do prêmio não foi recomendada pela Comissão Gestora, pelo não atendimento aos requisitos da Resolução nº 5.483/2008, por não ter sido observada evolução positiva da USP nos rankings internacionais[5]. Em 2014, ano em que a Universidade já sentia os efeitos do desequilíbrio orçamentário, o prêmio não foi concedido devido à indisponibilidade orçamentária.

Uma vez aprovado, o Prêmio de Excelência Acadêmica é concedido a todos os servidores da universidade que atenderem o requisito de

5. Em comunicado, a Comissão Gestora do Prêmio Excelência Acadêmica informou que não pôde ser observada uma evolução positiva nos *rankings*: "a posição da USP no Ranking Webometrics desceu da posição nº 38 no segundo semestre de 2009 para a posição nº 122 no segundo semestre de 2010; a posição da USP no *ranking* elaborado pela Institute of Higher Education da Shangai Jiao Tong University, que era nº 115 em 2009, passou em 2010 para nº 143; no *ranking* HEEACT – Higher Education Evaluation and Accreditation Council of Taiwan, a USP passou da posição nº 78 em 2009 para a posição nº 74 em 2010; a posição da USP no *ranking* da *Times Higher Education Supplement*, que era nº 207 em 2009, passou a ser nº 232 em 2010" (USP, 2010).

Tabela 3: Posição da Universidade de São Paulo em rankings selecionados (2012-2013)

Ano	Webometrics Ranking of World Universities	Institute of Higher Education – Shanghai	Higher Education Evaluation & Accreditation Council of Taiwan	The Times Higher Education
2012	15	101-150	53	178
2013	31	101-150	58	158

Fonte: Axel-Berg, 2015, e sites dos rankings..

exercício de suas funções por, no mínimo, seis meses no ano de medição dos resultados (Resolução nº 5.483/2008, Artigo 4). O valor do prêmio é único para todos servidores, não existindo discriminação, por exemplo, por faixas salariais ou categoria (docentes e servidores técnico-administrativos).

Observando-se a evolução dos valores dos prêmios, consolidada na Tabela 2, constata-se uma variação positiva do valor do prêmio superior à inflação do período. Comparando-se, por exemplo, os anos de 2008 e 2012, observa-se uma variação de 600% no valor do prêmio (de R$ 1.000 para R$ 6.000). A variação do valor do prêmio entre o primeiro (2008) e último ano (2013) em que houve concessão, é de 100%, ou seja, muito superior à inflação registrada no período, que foi de 35,3% (IPC-FIPE).

Em seguida, procede-se a análise da concessão do prêmio para o ano de 2013. Para a análise da adequação ao critério citado no Artigo 3º, alínea II, faz-se necessário verificar a evolução da USP nos rankings citados (Tabela 3).

A análise dos dados demonstra que houve, entre 2012 e 2013, uma melhora de posição em um dos *rankings* (The Times Higher Education), estabilidade em outro (Shangai) e degradação em dois deles (Webometrics e Taiwan). A Resolução nº 5.483/2008 não estabelece critérios objetivos para determinar qual o desempenho esperado para a aprovação pela Comissão Gestora do Prêmio. O Artigo 6º apenas

exige que a análise seja feita "sob o aspecto do mérito". Desta forma, é transferida à Comissão Gestora do Prêmio a interpretação e o julgamento dos resultados.

Para o ano de 2013 especificamente, decorrente da redação subjetiva do Artigo 6º da Resolução e combinado aos resultados difusos obtidos neste ano (piora em dois dos rankings, estabilidade e manutenção em outro dois), não é possível afirmar – nem mesmo refutar – o cumprimento dos critérios de concessão estabelecidos nos Artigos 3º e 6º da Resolução nº 5.483/2008. O entendimento majoritário da Comissão, de concessão do prêmio, prevaleceu. No entanto, é preciso observar que o Artigo 7º da Resolução nº 5.483 estabelece:

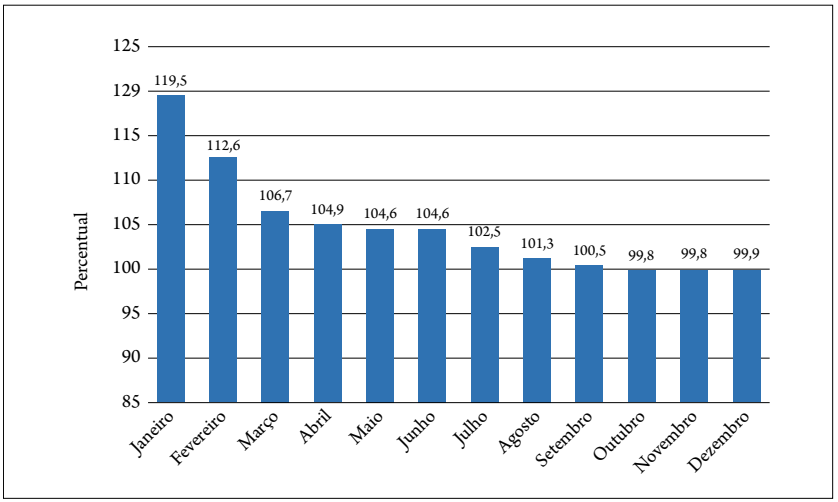
> O prêmio só será concedido se, concomitantemente, estiverem presentes os seguintes requisitos:
>
> I – disponibilidade orçamentária/financeira de acordo com o orçamento aprovado pelo Conselho Universitário;
>
> II – atendimento dos requisitos previstos no Artigo 4º pelos docentes e servidores técnico-administrativos[6].

A alínea I deste artigo condiciona o prêmio à disponibilidade orçamentária. O orçamento para 2013, aprovado pela Comissão de Orçamento e Patrimônio e pelo Conselho Universitário em 2012, indica, para o ano de 2013, o comprometimento de 92,82% do orçamento da Universidade para alínea "Pessoal".

A comunicação do prêmio, em 2013, ocorreu no mês de dezembro, às vésperas da eleição reitoral, ocorrida naquele ano. De acordo com a planilha da Cruesp (sintetizada no Gráfico 6), no mês de novembro de 2013, mês anterior à concessão do Prêmio, o nível de comprometimento da folha de pagamento sobre as liberações financeiras do Estado é de 99,8%, patamar 6,98% superior ao autorizado no orçamento aprovado pelo Conselho Universitário. Ao mesmo tempo, no mês de dezembro

6. O Artigo 4º estabelece os períodos mínimos de trabalho do servidor, no ano de concessão, para que ele se habilite para receber o prêmio.

Gráfico 6: Comprometimento dos repasses do Tesouro com pagamento de salários (2013)



Fonte: Planilhas Cruesp (Codage).

seria possível identificar que, ao longo de todo o ano de 2013, os patamares de comprometimento com gastos de pessoal seriam muito superiores ao percentual de 92,82% definidos pelo CO.

Desta forma, conclui-se que, por não atender à exigência de disponibilidade orçamentária, disposta na Resolução nº 5.483/2008, o prêmio de excelência em 2013 não deveria ser concedido.

Ao mesmo tempo, a redação adotada na Resolução nº 5.483, já citada, permite um julgamento subjetivo das condições estabelecidas para a concessão do prêmio, transferindo à Comissão Gestora do Prêmio a responsabilidade de interpretar a adequação.

O comunicado da Reitoria que anuncia a concessão do prêmio em 2013, foi publicado em comunicado à imprensa em 4 de dezembro de 2013. Sobre o comunicado, destaca-se o seguinte:

[...] embora a performance da USP nas classificações internacionais de universidades não tenha sido semelhante a edições anteriores e paralisações te-

nham causado significativos prejuízos materiais e repercutido negativamente no desempenho administrativo, didático e de pesquisa da Universidade, considera-se o esforço e dedicação dos servidores docentes e técnico-administrativos (Comunicado da Reitoria, 4.12.2013).

No mesmo comunicado é citada a importância da votação para reitor, que aconteceria seis dias depois. É afirmado:

[...] a atenção da comunidade uspiana deve voltar-se ao futuro da Universidade e à manutenção das vitórias obtidas, inclusive no relativo à manutenção e melhora das carreiras técnico-administrativas e docentes, tanto em termos salariais e de benefícios, quanto das condições de trabalho. Para tal, deve-se aplicar a mesma receita que vem sendo utilizada [...] (Comunicado da Reitoria, 4 de dezembro de 2013).

A concessão do Prêmio de Excelência Acadêmica é fonte de pressão e expectativa pelos servidores. Este fato torna-se evidente pelos repetidos questionamentos apresentados à Reitoria nas reuniões do Conselho Universitário por conselheiros especialmente de representantes de servidores técnico-administrativos, quanto às datas e valores do prêmio[7].

Plano de cargos e salários dos servidores técnico-administrativos

Em uma organização, o plano de cargos e salários é uma ferramenta adotada para definir e sustentar as estruturas e políticas de ocupações e remunerações para cumprir com sua missão de ensino, pesquisa e extensão. O plano tem como função precípua alcançar o equilíbrio interno e externo, a partir da definição das atribuições, deveres e responsabilidade de cada cargo e os seus adequados níveis salariais (Silva, 2002).

Para Zimpeck (1992), o plano de cargos e salários deve atender aos seguintes objetivos pré-estabelecidos: estabelecer uma estrutura de va-

7. Registre-se que, apenas no ano de 2010, em três diferentes sessões do Conselho Universitário um conselheiro fez uso da palavra para inquirir repetidamente o Reitor quanto à necessidade de rápida definição quanto à concessão do prêmio e seu valor.

lores relativos para os cargos; disciplinar as relações entre esses valores, compensando-os financeiramente de maneira equitativa; minimizar o efeito de decisões arbitrárias para a determinação de salários; proporcionar um quadro da estrutura, dos qualificativos requeridos e das oportunidades que podem ser oferecidas; identificar e eliminar distorções; propiciar controle eficiente.

A Universidade de São Paulo conta com duas estruturas de carreira: servidores docentes e servidores técnico-administrativos (STA). No período de 2010-2014, o quadro geral de servidores da Universidade apresentou expressivo crescimento. O total de servidores docentes e técnico-administrativos aumentou, respectivamente, 3,87% e 6,27%. Embora represente um crescimento significativo, não é possível explicar, por meio desse fator, o aumento de 62,85% das despesas com pessoal, pois neste mesmo período a inflação acumulada foi de 29,35% (IPC-Fipe). Trata-se, como se pode observar, de apenas um dos fatores que explica o aumento das despesas decorrente dos aumentos salariais promovidos no período, além da implantação do Plano de Carreira e Salários dos servidores técnico-administrativos e as progressões na carreira docente (Tabela 4).

O Plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos da USP foi aprovado em reunião do Conselho Universitário em 10 de maio de 2011, com 95 votos a favor, três abstenções e nenhum voto contra[8].

Como justificativa para a aprovação do plano de carreira, foi apontado que a implantação permitiria ao servidor um maior planejamento e previsibilidade de sua trajetória de carreira na Universidade. Outro aspecto seria a simplificação da organização de funções, com a aglutinação de centenas de funções em apenas três grupos. A carreira também permitiria a correção de distorções presentes na estrutura anterior. Como exemplo, em alguns casos, não havia incentivo financeiro para um servidor, com muitos anos de carreira, migrar de uma carreira de

8. O plano apresentado ao Conselho Universitário teve parecer favorável da Procuradoria Geral (PG-USP) em 20 de abril de 2011, da Comissão de Legislação e Recursos (CLR) em 26 de abril de 2011, da Comissão de Orçamento e Patrimônio (COP) em 28 de abril 2011 e da Comissão Central de Recursos Humanos (CCRH-USP) em 28 de abril de 2011.

Tabela 4: Evolução no quadro de servidores (2010-2014)

Descrição	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
Total servidores docentes	5863	5940	5860	6009	6090	3,87%
Total servidores técnico-administrativos	16185	16510	16835	17448	17200	6,27%
Variação docentes (relação ao ano anterior)	131	77	-80	149	81	227
Variação servidores técnico-administrativos (relação ano anterior)	844	325	325	613	-248	1015
Total de servidores	22048	22450	22695	23457	23290	1242

Fonte: Anuário estatístico e informações da Codage.

nível técnico para outra de nível superior, com remuneração inferior. Como consequência da nova estrutura de cargos e salários– organizada em torno de apenas três funções –, fica dificultada a caracterização de desvio de função. O desvio de função é o exercício, pelo titular de um cargo ou emprego, das funções correspondentes a outro.

Na apresentação realizada ao Conselho Universitário, foram expostas as diretrizes que balizaram o desenvolvimento do plano:

> [...] estabelecer os critérios claros para ascensão na carreira e desenvolvimento profissional, levando-se em consideração o Estatuto e o Orçamento da Universidade; desenvolver uma carreira que concilie o desenvolvimento dos funcionários e o interesse da Universidade; criar trajetórias de carreira que permitam a flexibilidade e a mobilidade, desvinculadas da avaliação de desempenho; estimular, oferecer suporte e criar condições concretas para o desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores em todos os níveis da USP; e propiciar o desenvolvimento de lideranças. (Servidora DRH-USP – Ata do Conselho Universitário de 14.12.2010, pp. 2-3).

Tabela 5: Faixas salariais e remuneração – Proposta de Plano de Cargos e Salários Servidores Técnico-Administrativos (2010)

Grau/Nível	A	B	C	D	Faixa		
1	2.039,04	2.202,16	2.378,33	2.568,60			B1
2	2.774,09	2.996,02	3.235,70	3.494,56			B2
3	3.704,23	3.926,48	4.162,07	4.411,79		T1	B3
4	4.676,50	4.957,09	5.254,52	5.569,79		T2	B4
5	5.903,98	6.258,22	6.633,71	7.031,73		T3	B5
6	6.965,40	7.313,67	7.679,35	8.063,32	S1	T4	
7	8.063,32	8.466,49	8.889,81	9.334,30	S2	T5	
8	9.334,30	9.801.02	10.291,07	10.805,62	S3		
9	10.805,62	11.345,90	11.913,20	12.508,86	S4		
10	12.508,86	13.134,30	13.791,02	14.480,57	S5		

Fonte: Proposta de Plano de Cargos e Salários. Departamento de Recursos Humanos (DRH) – Universidade de São Paulo (2010).

Pelo plano aprovado, as 209 funções existentes no plano anterior de cargos e salários foram consolidadas em apenas três funções: função de nível superior, função de nível médio e função de nível básico. Cada função passou a contar com cinco faixas verticais (B1 a B5, T1 a T5 e S1 a S5), cada uma delas com quatro níveis salariais (A a D) (Tabela 5).

A transição para as novas faixas salariais foi realizada em três etapas. Na primeira etapa, realizada pelo DRH, cada servidor foi enquadrado na faixa salarial correspondente ou imediatamente superior ao seu salário atual, majorado em 5%. A segunda etapa compreendeu a avaliação das atribuições e responsabilidades do servidor. Posteriormente, o servidor era enquadrado na faixa salarial corresponde ao nível de complexidade da atividade desempenhada. Na terceira etapa foi realizada uma verificação e revisão dos casos remanescentes.

De acordo com projeções da Coordenadoria de Administração Geral (Codage), informadas ao Conselho Universitário em 14 de dezembro de 2010, os custos anuais do plano de carreira foram estimados em R$ 141.449.163,00. O impacto na folha de pagamento, aceitando esta projeção, seria absorvido pelo orçamento da Universidade sem grandes riscos. Haveria elevação de 3,85% no comprometimento do orçamento com pessoal, que passaria de 78,5% para 82,36% do orçamento total da

Universidade. A partir destes dados, concluiu a Codage, em parecer do Relator do Processo, que "tal impacto financeiro da nova carreira é compatível com a disponibilidade orçamentária. Diante do exposto não há óbice orçamentário para implantação do novo plano de carreira" (Parecer da Codage de 27 de abril de 2011, processo 2011.1.7192.1.3).

A mesma conclusão é compartilhada pela Presidência da COP. Em apresentação na reunião do Conselho Universitário:

> Essa previsão que a Codage faz, dos 3% acima dos 80%, é otimista, no sentido de que estamos gastando menos do que os 80% [...] Nestes 4 meses [...] a execução orçamentária chegou a 71% de despesa com pessoal. Estamos bem aquém dos 80% do orçamento deste ano (Presidente da COP, Reunião do Conselho Universitário, 10 de maio de 2011, p. 13).

Não foram localizados nos registros das atas do Conselho Universitário, da reunião na qual o plano foi aprovado – a apresentação – pelos dirigentes da Codage ou pela presidência da COP – a relação aos custos envolvidos previstos nas Etapas 2 e 3 do plano de carreira. Estas etapas referem-se ao reenquadramento do nível de complexidade dos servidores no novo plano.

Em relação à previsão de custos de implantação do plano não foram identificadas apresentações duas questões de importância fundamental: a) quais foram as premissas adotadas pela Codage para a projeção dos gastos; e b) eventuais margens de erro ou eventuais desvios que poderiam ser esperados no montante total de gastos. Ou seja, pela forma como que os dados foram apresentados e pela ausência destes dois pontos, o Conselho Universitário aprovou a implantação do Plano de Carreira para Servidores Técnicos-administrativos com um montante de desembolso projetado, mas sem avaliar cenários alternativos de gastos ou apreciar ações de contingência, caso o montante real fosse superior ao planejado, como de fato ocorreu. Pela análise dos registros, pode-se verificar que não foi apresentada qualquer análise do impacto do plano a médio prazo, que abrangesse um período posterior, isto é, além de 2011. Como consequência, constata-se que a análise do impacto orçamentá-

rio da proposta limitou-se a uma avaliação centrada apenas na consideração do acréscimo de 3,85% na folha de pagamento, e se tal percentual seria suportável no Orçamento do ano de 2011.

Na apresentação ao CO, na mesma sessão de 14 de dezembro de 2010, a Presidência da COP menciona que a Universidade tem a disponibilidade de uma reserva equivalente a 19% das despesas com pessoal, que poderiam ser utilizadas como reserva de ajuste, caso o comprometimento com o pagamento de servidores superasse o limite definido de 80%. Entretanto, não foi apresentado um maior detalhamento da origem destas reservas e se sua utilização, para o pagamento deste complemento salarial, é aderente aos objetivos da constituição deste fundo.

Durante a gestão de 1997-2001, como já foi citado anteriormente, a Reitoria determinou a criação de uma reserva previdenciária para o provisionamento de pagamento aos servidores aposentados[9]. Não fica evidente – na exposição da Presidência da COP – se a reserva citada se refere a essa criada com propósito de pagamento de aposentados quando a folha de salários superasse a receita anual da Universidade[10].

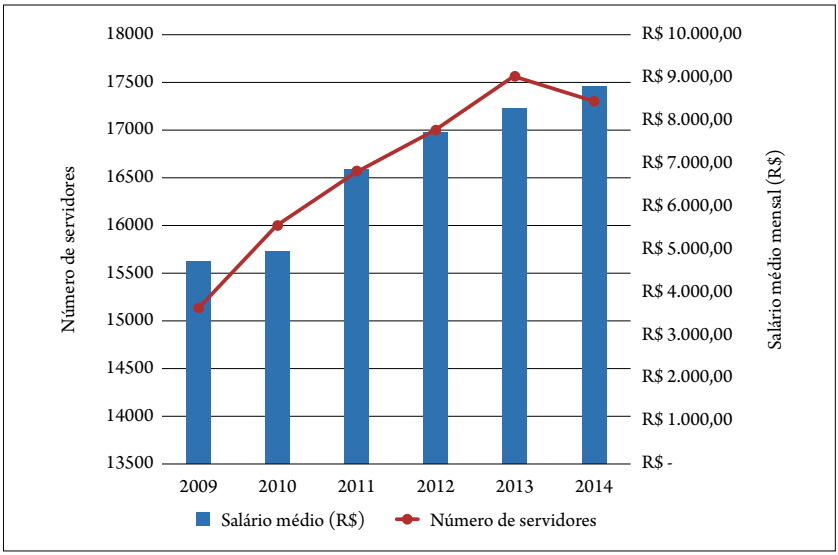
Durante a sessão de aprovação da proposta, o então Reitor externa a solicitação para que o Conselho aprove o novo plano de cargos:

Saindo um pouco do aspecto de seriedade, diria se eu fizesse jus à mesma imagem que tenho por reprodução do nosso sindicato e que todos os Reitores anteriores também têm – e vocês devem perceber que é mais ou menos a mesma, é como uma fantasia que é trocada de quatro em quatro anos, é mais ou menos o mesmo desenho. Se fizesse jus a essa imagem, deveria sugerir que todos que se abstivessem nessa votação, mas como não me sinto totalmente

9. A criação da reserva para pagamento de servidores aposentados, efetivada pela COP e comunicada na reunião do Conselho Universitário de 9 de outubro de 2001, tinha por objetivo a criação de uma provisão, para que a folha de pagamento de inativos não estrangulasse a folha de pagamento de servidores ativos.

10. As reservas financeiras utilizadas foram aquelas criadas pela Reitoria, na gestão de 1997-2001, para pagamento de aposentadorias. Entretanto, faz-se necessário registrar que, pelo que está registrado na ata do CO desta sessão, pode-se esperar que os conselheiros tivessem entendimento diverso, pela ambiguidade como este ponto foi explicado pela Presidência da COP, que ocupava a mesma função em 2001.

Gráfico 7: Servidores técnico-administrativos: número e remuneração média mensal (2009-2014)

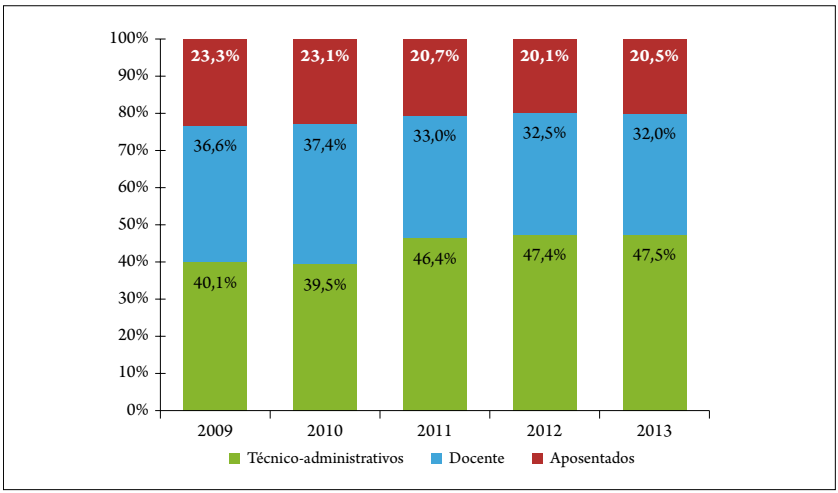


Fonte: Dados do Codage.

adequado a esta fantasia que uso durante quatro anos e que, certamente, pretendo deixar aos próximos um pouquinho melhorada, sugiro, como pessoa física e como professor desta Universidade há 40 anos, que votem a favor, porque certamente estaremos mostrando um caminho novo para a Universidade, que é possível fazer consenso parcial. A oposição pela oposição não leva absolutamente a nada a médio e a curto prazo. (Reitor – Ata do Conselho Universitário, 10 de maio de 2011, p. 25).

A análise do orçamento da Universidade nos anos seguintes indica que o comprometimento do orçamento com o plano de carreira superou as previsões apresentadas pela Codage. A remuneração média dos servidores técnico-administrativos subiu – entre 2010 e 2011 – de R$ 4.956,00 para R$ 6.880,00, um acréscimo de 38,82%, superior ao índice de reajuste salarial concedido em maio de 2010, de 6,57%. A média salarial dos servidores técnico-administrativos aumentou 12,4% em 2012,

Gráfico 8: Participação relativa na folha de pagamento por classe de servidor (2009-2013)



Fonte: Dados informados pela Codage (2014).

comparado aos valores de 2011, superior ao reajuste salarial concedido em maio de 2012, de 8,40%. Considerando todo o período (2009-2014), os salários médios dos servidores técnico-administrativos tiveram reajuste acumulado de 74,85%, e os servidores docentes um reajuste acumulado de 43,19% (Gráfico 7).

O aumento na remuneração média dos servidores técnico-administrativos alterou a participação relativa das categorias funcionais na folha de pagamento total da Universidade. Esta participação relativa dos servidores técnico-administrativos subiu de 40,1% da folha total em 2009 para 47,5% em 2013. No mesmo período, a participação de docentes na folha de pagamento total reduziu de 36,6% para 32% (Gráfico 8).

Finalmente, conforme descrito anteriormente, a implantação do plano de carreira não foi acompanhada por um plano de contingência ou análise de riscos, levando em consideração que os gastos aumentassem em um patamar superior ao estimado, como de fato ocorreu.

Para estimar o impacto financeiro da implementação da carreira, na tabela abaixo foi consolidada a majoração das despesas com pessoal a

Tabela 6: Impacto financeiro – implantação carreira (nominal e % orçamento)

	2011	2012	2013
Implantação carreira	224.013.133,76	399.741.836,60	422.247.977,87
% Orçamento total	5,9%	8,5%	8,2%
	2014	Total	
Implantação carreira	433.251.211,56	1.479.254.159,79	
% Orçamento total	8,6%		

Fonte: Projeções calculadas pelo autor, com base em informações da Codage.

partir do mês de implantação do plano de carreira dos servidores não-docentes. Em seguida, o acréscimo na folha de pagamento foi extrapolado para os meses e anos seguintes, atualizado pelos reajustes concedidos para os funcionários nas negociações de reajuste salarial. São apresentados os valores nominais da projeção e o percentual relativo ao orçamento geral da Universidade (Tabela 6).

O impacto financeiro real da implantação do plano de carreira dos servidores técnico-administrativos superou as projeções apresentadas pela Codage. O valor estimado – apresentado pela Codage – foi de R$ 141,4 milhões. O impacto efetivo estimado é 58,41% superior ao projetado, atingindo R$ 224 milhões. O comprometimento do orçamento total da Universidade, decorrente da implantação do plano de carreira, foi de 5,9% em 2011 e 8,5% em 2012. Para efeito de comparação, o impacto estimado pelo Codage, em 2010 para o ano de 2011, foi de 3,85%.

Chama a atenção, nesse contexto, a ausência de programas de contingência, mitigação de risco ou a apresentação de cenários alternativos de despesas na implantação do Plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos. A aprovação do plano de carreira foi amparada unicamente na informação de que a ampliação de gastos estaria restrita ao percentual de 3,85%.

Movimentação de carreira de servidores técnico-administrativos

Conjuntamente com a implementação da nova carreira dos servidores técnico-administrativos, foi previsto o desenvolvimento de movimentações anuais de carreira. Estas movimentações – com recebimento de orçamento específico, determinado pela Reitoria, – permitiriam a migração dos servidores para novas faixas salariais, habilitando progressões verticais e horizontais na carreira.

De acordo com a Direção do DRH-USP, em reunião do Conselho Universitário em 10 de maio de 2011:

> [...] a ideia é que todo ano seja destinada uma verba orçamentária para aumentos salariais. E que estes aumentos salariais sejam administrados pelas próprias Unidades, usando um conjunto de critérios estabelecidos pela carreira e os limites estabelecidos pelo orçamento.

De acordo com as regras estipuladas pela Reitoria e pelo DRH para a movimentação da carreira, cada Unidade – a partir de um orçamento estipulado para cada carreira: básico, técnico e superior – seria responsável pela criação de um comitê de avaliação dos processos dos servidores e de suas atividades, para determinar aqueles aptos a receber a progressão em sua faixa salarial.

No período estudado, duas movimentações de carreira foram implantadas. A primeira, em junho de 2012, foi comunicada a partir da circular do DRH CIRC/003/2012 estabelecendo o orçamento de 4% para a movimentação, percentual majorado para 6%, conforme circular da Vice-Reitoria Executiva CIRC/007/2012. A segunda movimentação, implantada em maio de 2013, também teve orçamento equivalente a 6% da massa salarial e foi comunicada, em 13 de dezembro de 2012, a partir da circular da Vice-Reitoria Executiva CIRC/038/2012.

Na Tabela 7, são projetados os impactos das majorações na folha de pagamento para cada uma das movimentações de carreira. Os dados foram calculados a partir das tabelas de folha de pagamento mensais, fornecidas pela Codage. A majoração foi calculada no mês da implan-

Tabela 7: Estimativa de impacto financeiro – implantação e movimentação de carreira STA (nominal e % orçamento)

	2012	2013	2014
Implantação de carreira	399.741.836	422.247.977	433.251.211
Movimentação 1 Carreira	203.894.222	362.092.836	371.528.504
Movimentação 2 Carreira		281.367.408	284.982.979
Movimentação 1 Carreira (%)	4,3%	7,0%	7,3%
Movimentação 2 Carreira (%)		5,4%	5,6%
Impacto financeiro total	603.636.058	1.065.708.221	1.089.762.694

Fonte: Dados da Pesquisa e Informações da Codage (2015).

Tabela 8: Orçamento: alocação de recursos para movimentação de carreira servidores técnicos administrativos (2012 e 2013)

	2012	2012	2013	2013
	R$	% Orçamento	R$	% Orçamento
Técnico--administrativo	79.884.800,00	2,01	72.791.156,00	1,69

Fonte: Orçamento da USP 2012 e 2013.

tação de cada movimentação de carreira, em comparação com o mês imediatamente anterior, e os valores foram então extrapolados para os meses seguintes. Os valores projetados receberam atualização dos percentuais de reajustes salariais e recomposição salarial definidos nos anos seguintes. Na tabela é apresentado também o percentual do impacto relativo ao orçamento total da Universidade a cada ano.

Os orçamentos de 2012 e 2013 apresentavam a alínea "Carreira: técnico-administrativo", que especificava e provisionava os valores destinados às movimentações de carreira, conforme tabela acima. Os percentuais alocados nesta rubrica são significativamente inferiores àqueles de fato executados em 2012 e 2013 (Tabela 8).

A partir dos relatórios disponibilizados pelo Codage, foi realizada uma projeção do impacto orçamentário de cada movimentação de car-

Tabela 9: Movimentação de carreira: comparação entre valores do Orçamento e impacto efetivo (projetado).

	2012	2013
	R$	R$
Definidos no Orçamento	79.884.800,00	72.791.156,00
Acréscimo em relação ao orçado	203.894.222,00	281.367.408,00
Variação	155,23%	286,54%

Fonte: Cálculo a partir de dados da Codage.

reira. Os dados foram calculados a partir da comparação da média dos gastos na rubrica "salários" após a implantação de cada movimentação. Os dados estão consolidados na Tabela 9.

Pela tabela, observa-se que no ano de 2012, onde projetava-se um gasto de 79,8 milhões na primeira movimentação de carreira, o valor real foi aproximadamente 155% maior (203,8 milhões); já na segunda movimentação, o impacto efetivo foi aproximadamente 286,54% maior (281 milhões) em relação ao montante estimado no Orçamento daquele ano.

A partir do exposto e da verificação das tabelas, pode-se concluir que os recursos para as movimentações de carreira foram, de fato, debatidos e aprovados em sessões da COP e CO e incorporados no Orçamento da Universidade com alínea específica. Apesar disto, o montante de recursos que foi liberado para as Unidades, para a efetivação das movimentações de carreira (da ordem de 6% da massa salarial), estava em um patamar muito superior àqueles provisionados nos Orçamentos de 2012 e 2013.

Ampliação de vale-refeição e auxílio-alimentação

A Universidade de São Paulo oferece como benefícios para uma parcela de seus servidores o auxílio-alimentação e vale-refeição. O vale-refeição é um benefício que tem como objetivo "subsidiar a aquisição diária de uma refeição" (DRH-USP, 2015).

O vale-refeição é concedido aos servidores técnico-administrativos com jornada de trabalho semanal superior a 30 horas e para servidores docentes com regime de trabalho RDIDP (regime de dedicação integral à docência e à pesquisa) e RTC (regime de turno completo). A quantidade de vales no mês corresponde ao número de dias trabalhados pelo servidor. Do valor total do benefício, os beneficiários contribuem com 20%, descontado na folha de pagamento do servidor. O auxílio-alimentação, concedido pela Universidade, é um benefício "que tem por finalidade possibilitar a seus beneficiários a aquisição mensal de gêneros alimentícios (cesta básica)".

No período de 2010 a 2013 os benefícios passaram por um processo de elevada majoração nos seus valores, superiores aos indicadores de inflação oficial apurados. O histórico de alterações nos valores e critérios para concessão está consolidado no Quadro 2.

Os reajustes acumulados, no período de 2010 a 2013, para os valores dos benefícios de auxílio-alimentação e vale-refeição foram de, respectivamente, 62,4% e 74,16%. Para efeito de registro, a inflação acumulada no período foi de 24,16%. Não foram localizados, durante a coleta de dados desta pesquisa, os fundamentos das deliberações que justificam os índices de majoração em nível superior à inflação do período. Os percentuais de reajuste anuais dos benefícios estão consolidados nas Tabelas 10 e 11.

Além de um aumento real nos valores dos benefícios, também se observou uma ampliação no total de beneficiários. De acordo com informações da Codage, em 2010 a concessão do auxílio-alimentação passou de 2.000 (dois mil) para 22.000 (vinte e dois mil) beneficiários, passando a ser pago para todos os servidores docentes e não-docentes da Universidade, sem distinção (Portaria GR nº 4.707 de 12 de fevereiro de 2010).

Como consequência das alterações promovidas – ampliação do número de servidores que recebem o benefício e reajuste dos benefícios superior à inflação – o total dispendido nesta categoria de despesa aumentou 251% no período de 2009 a 2013, passando de R$ 69 milhões para R$ 311 milhões. O montante desembolsado de auxilio-alimentação aumentou 86% e as despesas com vale-refeição aumentaram de 5 mi-

Quadro 2: Alterações nas concessões de vale-refeição e auxílio-alimentação

Data	Decisão	Norma	Amparo para a decisão
08-05-2003	Institui do Sistema de Administração de Recursos Humanos aos servidores não-docentes	Resolução nº 5019	CLR, 08-04.2003 COP, 28-04-2003
01-07-2009	Fixa VR em R$ 15,00. Condições: - 40 h semanais ou - Trabalho em período noturno sem subsídio de alimentação ou fácil acesso aos restaurantes mantidos pela Universidade	Portaria GR nº 4274	Estatuto – Art. 42, I Resolução 5019 – Artigo 3, III
01-07-2009	Fixa AA: R$ 400,00: funcionários com vencimento inferior à faixa Superior II-J R$ 300,00: funcionários com vencimento superior à faixa Superior II-J Recebem apenas os servidores não docentes, em jornada de trabalho igual ou superior a 30 horas semanais.	Portaria GR nº 4276	Estatuto – Art. 42, I Resolução 5019 – Artigo 3, III
12-02-2010	Amplia AA para todos os servidores técnico-administrativos e docentes, independente da CH. Define os valores: Servidores: R$ 400,00: Remuneração inferior Superior II-K R$ 300,00: Remuneração superior Superior II-K Docentes: R$ 400,00: Remuneração inferior nível MS-5 RDIDP R$ 300,00: Remuneração superior nível MS-5 RDIDP	Portaria GR nº 4707	Estatuto – Art. 42, I Resolução 5019 – Artigo 3, III COP, 09-02-2010

Data	Decisão	Norma	Amparo para a decisão
19-05-2010	Fixa VR R$ 15,90 (valor anterior R$ 15,00). Reajuste de 6%.	Portaria GR nº 4780	Estatuto – Art. 42, I
19-04-2011	Fixa AA em: R$ 510,00 para todos servidores. Reajuste de 27,5% e 70,0%, dependendo da faixa anterior de recebimento do VA	Portaria GR nº 5038	Estatuto – Art. 42, I Resolução 5019 – Artigo 3, III COP 09-02-2010
26-10-2011	Amplia concessão de VR para servidores técnicos administrativos com CH semanal igual ou superior a 30 horas. Fixa VR R$ 22,00 (valor anterior R$ 15,90). Reajuste de 38,36%	Portaria GR nº 5362	Estatuto – Art. 42, I Resolução 5019 – Artigo 3, III
16-04-2012	Fixa AA em R$ 590,00 (valor anterior R$ 500,00). Aumento de 18%	Portaria GR nº 5593	Estatuto – Art. 42, I
16-04-2012	Amplia concessão de VR para docentes em RTC e RDIDP. Estipula o valor em R$ 24,00 (valor anterior R$ 22,00). Reajuste de 9%	Portaria GR nº 5594	Estatuto – Art. 42, I Resolução 5019 – Artigo 3, III
22-02-2013	Reajusta AA para R$ 690,00 (anterior R$ 590,00). Reajuste 16,9%.	Portaria GR nº 6034	Estatuto – Art. 42, I
22-02-2013	Reajusta VR para R$ 29,00 (anterior R$ 24,00) Reajuste 20,8%	Portaria GR nº 6035	Estatuto – Art. 42, I

Fonte: Site da Secretaria Geral da USP.

Tabela 10: Reajustes consolidados – auxílio-alimentação (2010-2013)

Ano	2010	2011	2012	2013	Acumulado
Reajuste	-	27,5%	18%	16,9%	62,4%
Inflação anual (IPCA)	5,91%	6,50%	5,84%	5,91%	24,16%

Fonte: Consolidado a partir de informações da Secretaria Geral e dados inflacionários do IBGE.

Tabela 11: Reajustes consolidados – vale-refeição (2010-2013)

Ano	2010	2011	2012	2013	Acumulado
Reajuste	6%	38,36%	9%	20,8%	74,16%
Inflação anual (IPCA)	5,91%	6,50%	5,84%	5,91%	24,16%

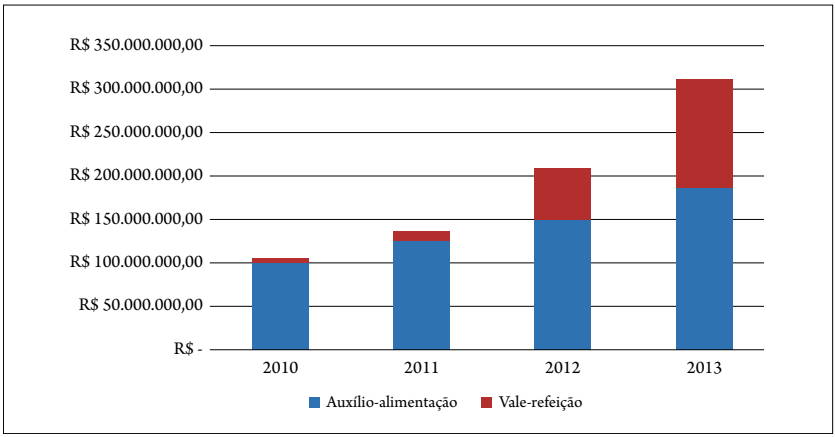
Fonte: Consolidado a partir de informações da Secretaria Geral e dados inflacionários do IBGE.

lhões para 125 milhões de reais anuais. Estes dois aumentos resultaram em um acréscimo permanente de despesas de R$ 253,6 milhões por ano (dados de 2014, em comparação com os montantes de 2009), que representam um aumento aproximado de 6,1% na folha de pagamento da Universidade. A evolução das despesas com estes benefícios pode ser observada no Gráfico 9.

Apesar do forte impacto financeiro das mudanças promovidas no orçamento da Universidade, não foi encontrada na pesquisa a fundamentação referente às deliberações que justificam estes índices de majoração. Também não foram localizadas deliberações da CCRH que justifiquem os percentuais de majoração nos benefícios ou a alteração nas regras de concessão dos mesmos, que levaram ao aumento no número de beneficiários. A consulta prévia ao CCRH pode ser justificada a partir do apresentado na Resolução 5.019, de 8 de maio de 2003 (grifos do autor):

> Artigo 6º – Compete à Comissão Central de Recursos Humanos (CCRH):
> I – *definir políticas e diretrizes para a Administração de Recursos Humanos da USP;*
> II – promover a atualização, revisão e aperfeiçoamento da Estrutura da Carreira e Requisitos das Funções, do Plano de Classificação de Funções (PCF) e

Gráfico 9: Evolução despesas – auxílio-alimentação e vale-refeição (2010-2013)



Fonte: Consolidação do autor, a partir de dados da Codage.

da Estrutura Salarial dos servidores não-docentes, com critérios para sua implementação sempre que se fizer necessário;

III – *fornecer subsídios que permitam preservar o equilíbrio salarial dos servidores não-docentes*;

IV – julgar, em última instância, recursos das decisões do Diretor do Departamento de Recursos Humanos da Reitoria relativos a propostas de enquadramento;

V – apresentar subsídios para planejamento de formação e treinamento de mão-de-obra utilizada na Universidade;

VI – assessorar Unidades, Órgãos Complementares, Órgãos de Integração e demais Órgãos, na aplicação das diretrizes aprovadas sobre Recursos Humanos.

Como observado nas alíneas I e III do Artigo 6º, o CCRH é o órgão competente na definição de políticas e critérios para promoção dos Recursos Humanos da Universidade. Não foram localizados registros de discussão dos percentuais de majoração destes benefícios e alteração dos critérios de concessão dos benefícios nas atas da COP e do CO.

Sistematização na apresentação de dados financeiros e esclarecimento no uso das reservas orçamentárias

A análise dos registros das reuniões do Conselho Universitário demonstra que a forma adotada para apresentação dos dados do orçamento, pelo representante da COP para os conselheiros do CO pode ser aperfeiçoado e melhor sistematizado. Esta conclusão encontra amparo a partir dos seguintes pontos:

1. Os relatórios e tabelas de execução orçamentária não esclarecem a origem de eventuais variações entre o orçamento inicial e o orçamento realizado. Também não existe maior esclarecimento da origem da rubrica "reservas", como pode ser observado na figura a seguir. Cabe destacar que, como parcela relevante dos membros do Conselho Universitário não têm formação em áreas de Gestão, Contabilidade ou Economia, os pareceres conclusivos deveriam, dada a natureza da proposta, esclarecer explicitamente os impactos de curto, médio e longo prazos (Figura 1).
2. A apresentação dos dados relativos ao impacto orçamentário da implantação do plano de carreira dos servidores técnicos foi superficial e analisou apenas o resultado de curto prazo. Não houve maior detalhamento dos critérios adotados para o cálculo das projeções. Também não foi encontrada a projeção de impactos do plano a médio e longo prazos.
3. Em todas as reuniões do CO dos anos de 2010 e 2011, houve a apresentação, pelo presidente da COP, de informações de execução orçamentária, para esclarecimento dos membros do Conselho. A partir de 2012 e em 2013, houve uma mudança nesta sistemática, não figurando mais apresentações da presidência da COP. Há de se ressaltar, nesse processo, que não foi identificado nenhum registro que justificasse esta mudança. Como consequência, em 2014, nas atas do CO, estão registrados depoimentos de Conselheiros surpresos com o comprometimento do orçamento com pagamento de salários – superior aos 80%, como estabelecido em 2010.

Figura 1: Modelo de demonstrativo do orçamento inicial x realizado

USP: Comparação entre orçamento inicial e o realizado no exercício de 2010					
Alínea	c) Orçamento inicial		Orçamento realizado (a)		Realizado/inicial (inicial = 100)
	R$	%	R$	%	
Pessoal					
Ativo	2.012.870.795	67,56	2.086.252.386	62,74	103,65
Aposentados	528.875.664	17,75	573.765.956	17,25	108,49
Subtotal	2.541.746.459	85,31	2.660.018.342	79,99	104,65
Reserva de ajuste	52.205.221	1,75	117.132.066	3,52	124,37
Subtotal	2.593.951.680	87,06	2.777.150.408	83,51	107,06
Precatórios	13.233.184	0,44	16.245.666	0,49	122,76
Subtotal – Pessoal	2.607.184.864	87,50	2.793.396.074	84,00	107,14
Outros custeios e investimentos					
Dotação/Realizado	476.739.495	16,00	454.932.657	13,68	95,43
Reserva	—	—	77.142.786	2,32	—
Subtotal	476.739.495	16,00	532.075.443	16,00	111,61
Reserva previdenciária	(104.302.514)	(3,50)	—	—	—
Total	2.979.621.845	100,00	3.325.471.517	100,00	111,61

Fonte: Ata do Conselho Universitário, 2010.

4. A análise das atas permite inferir que a utilização da reserva previdenciária da USP e comprometimento da folha de pagamento acima do limite de 80% foi aprovada de forma tácita pelos Conselheiros. Isto acontece pois, na sessão de aprovação do plano de carreira de servidores técnico-administrativos, e apresentado ao CO uma tabela que estima comprometimento do orçamento com salários acima de 80%, sendo o plano aprovado pelo Conselho. Entretanto, destaca-se, não houve uma discussão ou votação específica quanto à elevação do patamar de comprometimento com folha. Além disso, pela forma como a utilização destes recursos foi justificada, em 2012, para o orçamento de 2013, os recursos provenientes da reserva previdenciária abateriam o comprometi-

mento do orçamento da Universidade com a folha de pagamento, quando já havia indicativos claros de desgoverno nos gastos relativos à folha.

Criação das Vice-Reitorias Executivas e seus efeitos

Nesta seção, é analisada a criação, em 2010, de duas Vice-Reitorias Executivas: Administração e Relações Internacionais. Inicialmente, é descrito o processo de criação destes dois novos cargos e a justificativa que a ampara; posteriormente, é discutido o impacto da criação da Vice-Reitoria Executiva de Administração.

Em ofício encaminhado pelo Gabinete da Reitoria, em março de 2010, a Comissão de Legislação e Recursos era questionada quanto à possibilidade de alteração, por portaria ou deliberação, da nomenclatura dos cargos de Presidente da Comissão de Cooperação Internacional (para Vice-Reitor Executivo de Relações Internacionais) e do Coordenador da Coordenadoria de Administração Geral (para Vice-Reitor Executivo de Administração). A alteração, como apresentada no ofício, não implicaria em aumento de gastos ou criação de nova função, sendo apenas uma alteração de nomenclatura dos cargos que permitiria uma maior representatividade aos ocupantes dos cargos. As alterações foram aprovadas em reunião da CLR (de 17 de março de 2010) e COP (reunião de 8 de abril de 2010), sem necessidade de aprovação pelo Conselho Universitário.

A Comissão de Legislação e Recursos, ao tratar e aprovar a criação dos cargos de Vice-Reitor Executivo de Administração e Vice-Reitor Executivo de Relações Internacionais, amparou sua decisão em parecer apresentado pela Consultoria Jurídica (CJ) da Universidade. A CJ, em seu parecer, faz uso análogo, para a Universidade, do Artigo 84 da Constituição Federal, que apresenta o seguinte:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

Fica evidente a interpretação da CJ, aprovada pela CLR, de entender a Reitoria como função análoga à Presidência da República. Ao fazer a aplicação deste artigo ao contexto da Universidade, não seria necessária a aprovação das alterações pelo Conselho Universitário, que, neste caso, teria a função análoga ao Congresso Nacional[11].

A partir da aprovação da proposta pela CLR e COP, foi publicada a Resolução nº 5828 de 7 de abril de 2010. Nela, é apresentada a justificativa e amparo legal para a mudança das nomenclaturas dos cargos:

O Reitor da Universidade de São Paulo, usando de suas atribuições legais, nos termos do Artigo 42, incisos I, II, IX e X, do Estatuto da Universidade de São Paulo, considerando, analogicamente, o Artigo 84, VI, a, da Constituição Federal; considerando a possibilidade de coexistência de nomenclaturas com origem estatutária e com fundamento em deliberação, desde que as segundas sejam complementares e não conflitem com as primeiras; considerando ser usual, tanto na iniciativa privada, quanto na pública, a coexistência de nomenclaturas de origens diversas; considerando a importância da utilização de titulação que permita à Universidade interlocução externa em nível elevado; considerando a conveniência administrativa de serem testadas na prática inovações de nomenclatura compatíveis com o estatuto, antes que venham a ser, eventualmente, elevadas a nível estatutário; considerando os Pareceres CJ nº 684, 712, 713 e 714, de 2010, e considerando, ainda, o deliberado pela Comissão de Legislação e Recursos e pela Comissão de Orçamento e Patrimônio, em sessões realizadas, respectivamente, em 17.3.2010 e 23.3.2010, baixa a seguinte:

[...]

11. Trata-se de uma analogia equivocada já que o CO é também parte integrante do executivo da Universidade, constituído por dirigentes das faculdades, institutos e museus que compõem a instituição.

Aqui, cabe uma discussão quanto aos critérios adotados para esta interpretação. Valendo-se do mesmo recurso utilizado pela CLR e CJ – em adotar a Constituição Federal e a organização da Presidência da República e do Congresso de forma análoga à estrutura de governança universitária da USP – identifica-se o seguinte artigo:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]

X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o Art. 84, VI, b; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XI – criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

XI – criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

Assim, apresenta-se uma contradição: pela análise isolada e em uma interpretação ampla do Artigo 84 da CF, pode-se aceitar a alteração na nomenclatura dos cargos. Entretanto, ao avaliar o disposto no Artigo 48, mostra-se evidente que cabe ao Congresso Nacional a aprovação das matérias relacionadas à "criação, transformação e extinção de cargos" e "criação, estruturação e atribuições [...] dos órgãos da administração pública". Por esta leitura, seria necessário submeter a proposta ao Conselho Universitário.

Em todo caso, o uso de artigos da Constituição Federal para amparar alterações na estrutura da Universidade de São Paulo evidencia uma lacuna nos dispositivos legais da instituição universitária, por não tratar claramente do tema. O recurso de adotar, analogamente, o ambiente universitário com a organização da União e Congresso Nacional traz várias limitações, ao descaracterizar e ignorar as particularidades e contextos específicos de cada um destes ambientes (político e universitário).

Adicionalmente, registra-se que a criação dos cargos de Vice-Reitores Executivos instituiu uma estrutura administrativa estranha àquela estabelecida pelo Regimento da Universidade. Esta inadequação legal da estrutura se manteve até a aprovação, na sessão do Conselho Universitário de 23 de fevereiro de 2012, dos cargos de Vice-Reitor Executivo de Administração e Vice-Reitor Executivo de Relações Internacionais. Na reunião citada, houve a aprovação da incorporação das novas nomenclaturas de cargos ao Estatuto da Universidade.

A criação da função de Vice-Reitor Executivo de Administração, além de criar uma entidade não contemplada no Estatuto e no Regimento da universidade, gerou uma disfunção em sua estrutura administrativa. A disfunção pode ser observada a partir dos seguintes aspectos:

1. a implementação da Vice-Reitoria Executiva de Administração não substituiu o cargo de Coordenador da Coordenadoria Geral de Administração (Codage), apenas estabeleceu uma nova função com posição hierárquica acima deste;
2. dada esta nova estrutura, estabeleceu-se uma nova dinâmica decisória, refletindo em uma maior concentração do processo decisório entre o Gabinete da Reitoria, Codage e suas estruturas subordinadas, esvaziando as funções antes efetivadas pelo então Vice-Reitor estatutário.

Síntese e análise das informações apresentadas

Na seção anterior foi descrito o conjunto de decisões não recorrentes, tomadas no período de 2010 a 2014, que buscam explicar as causas do desequilíbrio financeiro da Universidade de São Paulo. Esta seção tem como objetivo a análise das decisões de forma conjunta, avaliando seus impactos.

O período foi marcado por um crescimento expressivo de despesas, reflexo de: (i) ganhos salariais, especialmente de servidores técnico-administrativos, a partir da aprovação do plano de carreira, em 2011, e execução de duas movimentações de carreira; (ii) elevação nos gastos com

benefícios – auxílio-alimentação e vale-refeição –, reflexo da majoração, acima da inflação, dos valores dos auxílios e ampliação no número de beneficiários; (iii) despesas pontuais, como a concessão do Prêmio de Excelência Acadêmica, em 2013.

O orçamento da Universidade foi impactado fortemente por todas estas decisões promovidas simultaneamente e em diferentes graus. Entretanto, nenhuma das mudanças – isoladamente – trouxe o potencial de causar um déficit orçamentário. Assim, a implantação e aprovação combinada das diversas decisões de forte impacto financeiro e em curto espaço temporal foram a razão central do desequilíbrio financeiro da Universidade. Ao mesmo tempo, a arrecadação de ICMS do Estado teve uma forte redução em seu crescimento justamente no período imediatamente posterior à aprovação destas decisões, aprofundando os efeitos e a duração do desequilíbrio.

Deste raciocínio, pode-se supor que o desequilíbrio financeiro não ocorreria, ou ocorreria em escala menor caso: (i) não fossem tomadas decisões combinadas de ampliação de gastos com salários, que têm como característica serem de difícil reversão; (ii) fossem adotadas premissas mais realistas de crescimento da arrecadação do ICMS do Estado ou; (iii) quanto ao ambiente externo, a arrecadação de ICMS do Estado mantivesse os patamares de crescimento observados nos anos anteriores a 2010. Em síntese, o processo de desequilíbrio financeiro não ocorreria adotando processos formais de análise e gestão de riscos.

Na Tabela 12, é apresentada a projeção dos impactos financeiros das decisões analisadas. Esta tabela, que consolida estes impactos, foi construída em dois passos: (i) pela apuração do impacto mensal de cada uma das decisões; (ii) extrapolação dos valores mensais para o período anual, proporcionalmente a seu mês de implantação, somados os encargos trabalhistas decorrentes (13º salário e adicional de 1/3 de férias). Na parte inferior da tabela, cada decisão é analisada mensurando seu impacto tendo por base o total dos repasses do Estado para a USP.

Os Gráficos 10 e 11 são decorrentes da Tabela 12. Nestes gráficos, os orçamentos anuais são representados por barras empilhadas, com destaques para a parcela de impacto de cada decisão identificada e para os

reajustes anuais definidos no contexto das reuniões do Cruesp. O Gráfico 10 apresenta os valores monetários não corrigidos, já no Gráfico 11 os valores são ajustados pelo IPCA.

A partir da análise das tabelas e gráficos, observa-se que a decisão que teve maior impacto orçamentário foi a implantação de carreira dos servidores técnico-administrativos (STA). A implantação da nova carreira dos STA teve impacto equivalente, em 2014, a 10,4% dos repasses do Estado à USP. Embora o impacto seja significativo, verifica-se que esta implementação, isoladamente, não causaria um desequilíbrio orçamentário. Mais do que isto: a análise do gráfico indica que, em 2014, o orçamento da Universidade estaria equilibrado e absorveria todos os reajustes regulares decididos no Cruesp entre 2009 e 2010, mais a implantação de carreira.

As decisões com maior impacto orçamentário foram aprovadas nos anos de 2010 e 2011 (observar "fase 1", no Gráfico 12). Neste ano, foi aprovado o plano de carreira de servidores técnico-administrativos; além disso, este momento também marca o início da política de ampliação dos benefícios de auxílio-alimentação e vale-refeição.

Nesta perspectiva, faz-se necessário contextualizar a evolução do orçamento da Universidade, que encerrou um período incomum ao final dos anos de 2009 e 2010. O orçamento, marcado por fortes restrições nas décadas anteriores, passava a acumular pequenos superávits, resultado do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e, consequentemente, da arrecadação tributária do Estado de São Paulo. De um lado, o crescimento do PIB, decorrente em parte das medidas anticíclicas temporárias adotadas pelo Governo Federal para enfrentar a crise financeira mundial de 2008, gera os pequenos superávits orçamentários e, de outro lado, a disponibilidade das reservas previdenciárias (R$ 3,1 bilhões em 2010; R$ 3,5 bilhões em 2011) levou a uma mudança na condução dos gastos da Universidade. Pautada em períodos anteriores pelos princípios de precaução e parcimônia na gestão das finanças, o orçamento passou a ser conduzido, a partir de 2010, com maior ânimo para ampliação dos gastos, especialmente aqueles relacionados aos ganhos salariais ("fase 1" do Gráfico 12).

Tabela 12: Consolidação dos impactos financeiros – Decisões de conselhos superiores (2010-2014), nominal e percentual

	2010	2011	2012	2013	2014
Repasses Tesouro/USP	3.382.969.011	3.744.632.866	3.986.974.742	4.123.503.491	4.152.668.021
Implantação de carreira	-	224.013.133	399.741.836	422.247.977	433.251.211
Movim. 1 carreira serv. não-docentes	-	-	203.894.222	362.092.836	371.528.504
Movim. 2 carreira serv. não-docentes	-	-	-	281.367.408	284.982.979
Reajustes/Cruesp	121.679.669	346.325.325	580.165.275	830.385.953	957.873.966
Aumento de concessão VA+VR	36.000.000	66.000.000	140.000.000	242.000.000	253.646.000
Demais despesas	2.974.298.449	3.094.725.608	3.369.215.473	3.031.725.386	2.760.805.157
	2010	2011	2012	2013	2014
Repasses Estado/USP	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Implantação de carreira	-	6,0%	10,0%	10,2%	10,4%
Movim. 1 carreira serv. não-docentes	-	-	5,1%	8,8%	8,9%
Movim. 2 carreira serv. não-docentes	-	-	-	6,8%	6,9%
Reajustes/Cruesp	3,6%	9,2%	14,6%	20,1%	23,1%
Aumento de concessão VA+VR	1,1%	1,8%	3,5%	5,9%	6,1%
Demais despesas	87,9%	82,6%	84,5%	73,5%	66,5%
% Despesas adicionais	4,7%	17,9%	33,2%	51,9%	55,4%

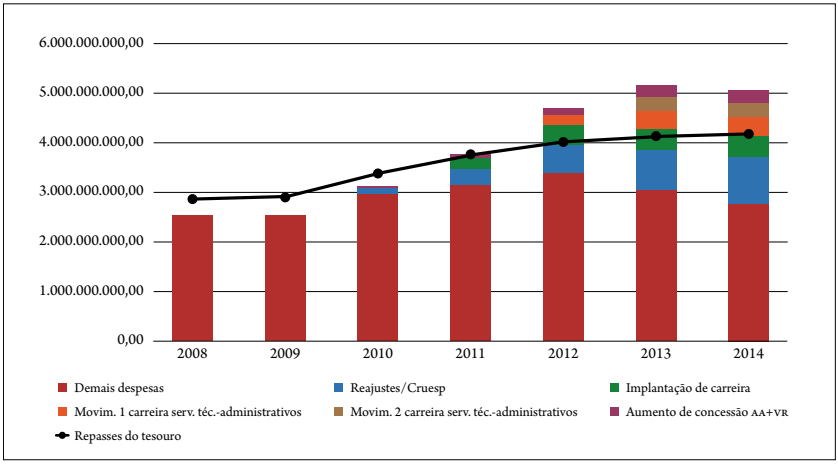
Fonte: Consolidado a partir dos dados da pesquisa.

Tabela 13: Consolidação dos impactos financeiros – Decisões de conselhos superiores (2010-2014), corrigido (IPCA) e percentual

	2010	2011	2012	2013	2014
Repasses Tesouro/USP	2.983.648.717	3.097.287.148	3.128.630.319	3.046.569.539	2.885.712.937
Implantação de carreira	-	216.898.445	390.169.775	412.150.603	422.940.867
Movim. 1 carreira serv. téc-administrativos	-	-	197.418.513	353.433.974	362.687.013
Movim. 2 carreira serv. téc-administrativos	-	-	-	272.750.853	276.227.472
Reajustes/Cruesp	117.953.368	336.988.313	565.375.253	809.517.520	934.603.213
Aumento de concessão AA+VR	35.147.799	64.437.631	136.685.885	236.271.316	247.641.629
Demais despesas	2.609.183.222	2.461.630.134	2.529.970.183	1.735.495.341	1.273.573.799
	2010	2011	2012	2013	2014
Repasses Estado/USP	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Implantação de carreira	-	7,0%	12,5%	13,5%	14,7%
Movim. 1 carreira serv. téc-administrativos	-	-	6,3%	11,6%	12,6%
Movim. 2 carreira serv. téc-administrativos	-	-	-	9,0%	9,6%
Reajustes/Cruesp	4,0%	10,9%	18,1%	26,6%	32,4%
Aumento de concessão VA+VR	1,2%	2,1%	4,4%	7,8%	8,6%
Demais despesas	87,4%	79,5%	80,9%	57,0%	44,1%
% Despesas adicionais	5,1%	21,1%	41,2%	68,4%	77,8%

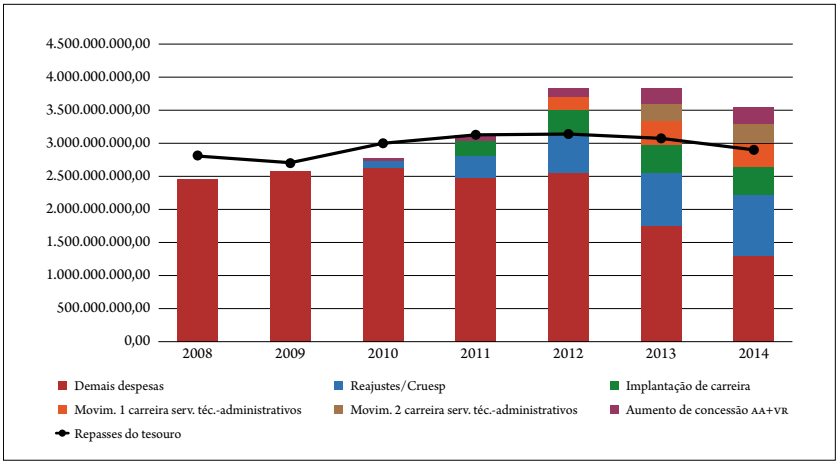
Fonte: Consolidado a partir dos dados da pesquisa.

Gráfico 10: Consolidação dos impactos financeiros em relação ao orçamento total – nominal (2008-2014)



Fonte: Consolidado a partir dos dados da pesquisa.

Gráfico 11: Consolidação dos impactos financeiros em relação ao orçamento total – Corrigido IPCA(2008-2014)



Fonte: Consolidado a partir dos dados da pesquisa.

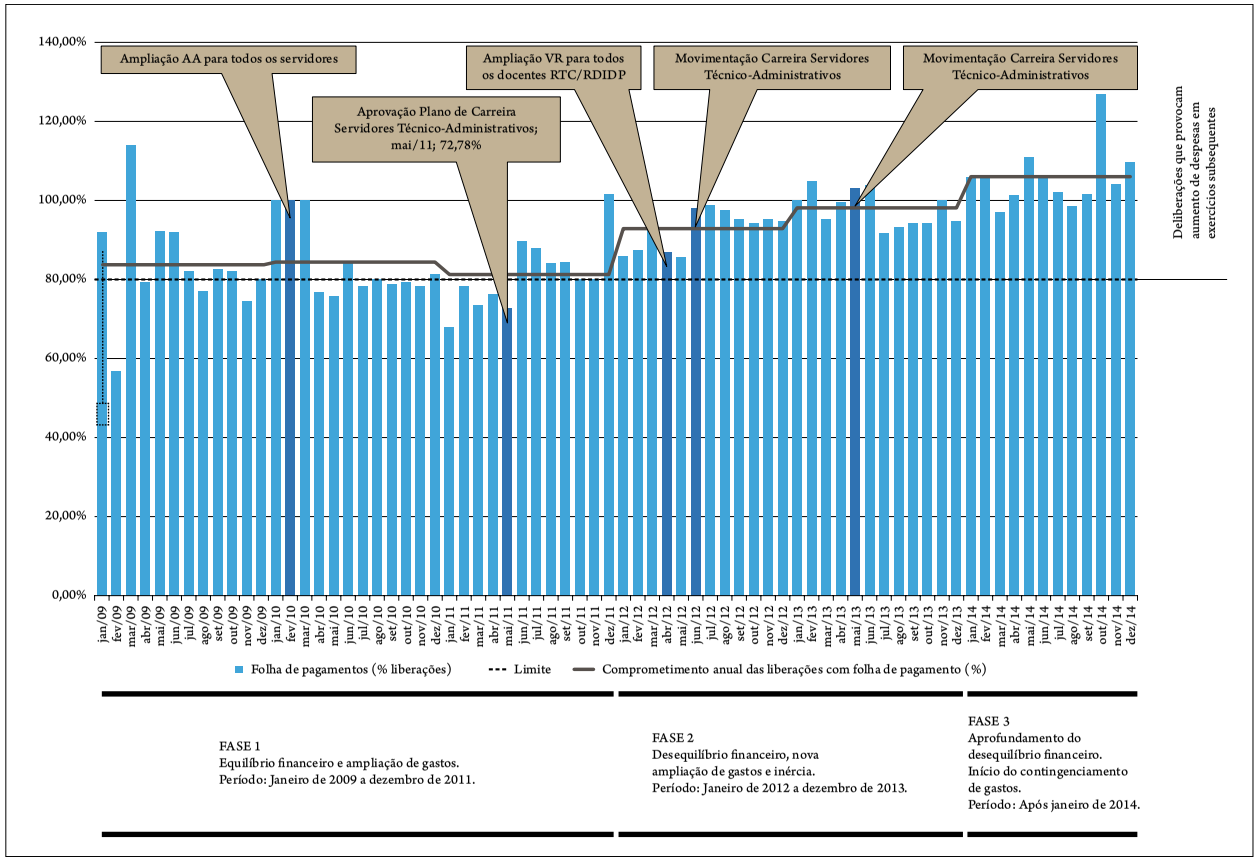
O crescimento da economia, e em consequência da arrecadação do Estado, passou, a partir de 2011, a evoluir em ritmo inferior àqueles registrados até aquele ano. O crescimento acumulado do PIB entre 2007-2010 foi de 12,4%; entre 2011-2014, de apenas 8,9%. As previsões otimistas de aumentos de arrecadação, comuns até 2010, não se efetivaram. Este quadro sugere que a escalada de despesas com pessoal foi construída em um contexto de otimismo, mas não pôde ser suportada pelo crescimento menos robusto dos repasses do Tesouro do Estado à USP nos anos seguintes. Esta situação forçou a utilização das reservas previdenciárias, como demonstra a "fase 2" do gráfico 12. Reduziu-se assim a previsibilidade, conquistada em 1988 com a quota-parte do ICMS e reforçada com as reservas constituídas a partir de 2001.

Em relação ao *compliance* das decisões tomadas, à luz dos dispositivos legais que amparam a atuação dos agentes da Universidade, os seguintes pontos se destacam: (i) decisões de forte impacto financeiro de longo prazo sobre exercícios futuros, sem submeter ao Conselho Universitário uma apreciação objetiva destes possíveis impactos; (ii) há uma lacuna quanto à normatização clara e explícita das responsabilidades e competências dos órgãos centrais e do corpo diretivo da Universidade sobre decisões que comprometem exercícios orçamentários futuros.

A aprovação do Plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos chancelada pelo Conselho Universitário, propunha duas etapas: (i) o enquadramento dos servidores em uma nova tabela salarial e (ii) movimentações de carreira, com percentuais definidos pela Reitoria. A primeira etapa era antecedida pela concessão automática de um aumento de 5% nos vencimentos de todos os servidores atingidos pelo plano. Este procedimento não se confunde com os reajustes salariais acordados no âmbito do Cruesp. Este reajuste, de forte impacto financeiro, apesar de aprovado pelo CO na sessão que discutiu o novo Plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos, não foi mais profundamente debatido ou justificado nas sessões que trataram deste tema[12]. Desta forma, conclui-se que houve um reajuste

12. Aqui, faz-se uma complementação relevante: não houve a votação separada do reajuste ci-

Gráfico 12: Impacto financeiro das decisões analisadas em relação ao orçamento total (2008-2014)



Fonte: Consolidado a partir dos dados da pesquisa.

salarial destes servidores, sem uma melhor justificativa para tanto, uma vez que a implantação de um plano de carreira não se confunde com políticas de atualização salarial.

As movimentações de carreira estavam previstas no Plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos e foram comunicadas ao Conselho Universitário na sessão em que foi aprovado o plano de carreira. Entretanto, a definição dos percentuais de impacto sobre folha de salários, autorizados para cada uma das movimentações de carreira, não estava então estabelecida[13]. Não foram localizadas deliberações quanto à definição destes percentuais nas atas de reuniões do Conselho Universitário e da Comissão de Orçamento e Patrimônio. Como visto, a implementação das movimentações de carreira gerou forte impacto plurianual nas contas da Universidade.

A majoração dos valores e ampliação da base de concessão dos benefícios auxílio-alimentação e vale-refeição seguiu caminho semelhante. Os dois benefícios configuram remuneração indireta, de impacto plurianual e difícil reversão a curto e médio prazos. Não foram localizadas as deliberações do CO e da COP para a aprovação destas alterações.

As decisões citadas anteriormente foram tomadas em um vácuo normativo da Universidade. Embora a consulta aos conselhos superiores seja conduta recomendável, a atuação do Reitor goza de ampla autonomia. A interpretação *stricto sensu* das responsabilidades dos órgãos superiores, o atendimento aos princípios da administração pública, especialmente o princípio da legalidade, bem como a observação da prática dominante dos Reitores em gestões anteriores, sugerem como adequada a consulta prévia à COP e ao CO em decisões com impactos financeiros plurianuais relevantes, mas não foram localizadas normas explícitas expondo os limites claros de atuação para o Reitor. Esta autonomia apresenta dois efeitos: permite uma maior latitude ao Reitor em situações de crise, por exemplo, em que medidas duras e penosas

tado, na forma de um destaque. A aprovação foi dada a partir da aprovação do Plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos.

13. Foram alocados 6% da massa salarial em cada uma das duas movimentações de carreira.

para os servidores precisam ser tomadas; mas deixa aberta a atuação fora dos limites prudenciais.

Somado ao ponto anterior, percebe-se que a Universidade carece de instrumentos de efetivo monitoramento, análise e controle de riscos (financeiros e não financeiros). A Comissão de Orçamento e Patrimônio do Conselho Universitário, cujas competências estão explicitadas nos Artigos 20 e 22 do Estatuto da USP, tem atribuições relacionadas ao planejamento orçamentário. No entanto, sem competência expressa para monitorar a execução orçamentária ou para atuar preventivamente na identificação de riscos para o ano corrente ou para exercícios futuros:

> Artigo 20 – É competência das Comissões Permanentes opinar em assuntos sobre os quais o Conselho Universitário, os Conselhos Centrais, ou o Reitor, solicitem parecer.
>
> Artigo 22 – Compete ainda à Comissão de Orçamento e Patrimônio:
>
> I – elaborar a proposta do orçamento-programa da USP, respeitadas as diretrizes fixadas pelo Conselho Universitário;
>
> II – deliberar sobre propostas de criação, modificação e extinção de funções administrativas;
>
> III – deliberar sobre aceitação de legados e doações feitos à USP, quando clausulados;
>
> IV – deliberar sobre pedidos de transposição e suplementação de verbas;
>
> V – deliberar sobre acordos entre a USP, suas Unidades, órgãos de Integração, órgãos Complementares e entidades oficiais ou particulares;
>
> VI – deliberar sobre propostas de criação, modificação e extinção de órgãos administrativos (Estatuto da Universidade de São Paulo, 8.10.1998).

A atuação da COP é fortemente restrita à elaboração da proposta orçamentária do ano seguinte tendo por base as diretrizes submetidas por esta comissão permanente ao Conselho Universitário e fixadas por este colegiado superior. Este aspecto fica evidente ao se realizar a análise da ata da sessão em que foi aprovado o Plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos. A exposição da Presidência da COP, na ocasião, se limitava à avaliação do impacto percentual da aprovação do

plano ao orçamento da Universidade no ano seguinte. Não foram realizados maiores esclarecimentos ou questionamentos quanto aos riscos das projeções, calculadas pela Codage, estarem subdimensionadas, tampouco foram apresentados eventuais cenários alternativos de aumento de gastos, impactos cruzados com outros aumentos salariais ou benefícios ampliados e discussão dos gastos cumulativos, com resultados posteriores ao ano seguinte.

O processo de criação das diretrizes e orçamentos anuais é fortemente institucionalizado na rotina da Universidade. Entretanto, a atividade de acompanhamento destes orçamentos e prestação de contas (*accountability*), ou seja, de seu cumprimento, ainda não atinge o mesmo rigor.

Para confirmar esta afirmação, a análise dos orçamentos de 2012 e 2013 é exemplar: os resultados obtidos ao final destes anos foram totalmente divergentes em relação ao planejado e já evidenciavam descontrole orçamentário. Ao se analisar as atas do Conselho Universitário neste período, não foi localizada a prestação de maiores esclarecimentos aos Conselhos Superiores sobre a disparidade deste resultado e dos déficits crescentes. Ao mesmo tempo, tampouco foram localizadas propostas ou comunicadas ações tomadas para atuação na mitigação dos efeitos do descontrole orçamentário. Ao contrário, apesar do claro desequilíbrio que se apresentava nestes anos, a segunda movimentação de carreira de servidores técnico-administrativos (que teve forte impacto financeiro) e o pagamento do Prêmio de Excelência Acadêmica, em 2013, ocorreram normalmente.

Reforça-se, portanto, que a Universidade não adotou[14] ferramentas e processos de monitoramento orçamentário, com *triggers* (gatilhos) orçamentários, ou seja, níveis de despesas pré-definidos, a partir dos quais fossem executados planos de contingenciamento orçamentário e mitigação de riscos. O processo, anualmente desenvolvido pela COP, assemelhava-se a um mecanismo de distribuição de recursos entre as

14. Neste ponto, utiliza-se o termo "adotou" para expressar que, caso a Universidade dispusesse destes instrumentos, os mesmos não foram colocados em prática. Não é foco desta pesquisa o levantamento das ferramentas de controle orçamentário utilizados pela Universidade.

alíneas orçamentárias. Como reflexo da falta dos mecanismos de controle, a reação ao desequilíbrio financeiro foi demasiadamente tardia. Apesar dos efeitos da ampliação de gastos já surgirem em 2012, a atuação mais ativa na redução de gastos e contingenciamento de recursos foi dada apenas a partir de 2014, quando o comprometimento das reservas orçamentárias já era significativo.

Destaca-se, portanto, a ausência – no período estudado – de um órgão de caráter técnico, com atuação independente[15] e ativa no acompanhamento e monitoramento do orçamento. Neste sentido, a publicação das Resoluções 7.105 e 7.106, de 2 de setembro de 2015, instituiu a Controladoria Geral da Universidade, um órgão vinculado ao Conselho Universitário, responsável pelo "acompanhamento da gestão contábil financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Universidade, bem como da execução orçamentária e sua conformidade com as diretrizes estabelecidas. O novo órgão também realizará atividades de auditoria e fiscalização, dentre outras atribuições" (Informe da Reitoria, 25 de maio de 2015).

Efeitos do desequilíbrio financeiro

O ano de 2014 foi marcado por intensas e constrangedoras dificuldades para a Universidade de São Paulo, como consequência do desequilíbrio financeiro. Os elevados déficits financeiros, em relação aos repasses do Tesouro do Estado e a rápida redução das reservas financeiras, obrigaram a administração da Universidade a promover um conjunto de ações de ajuste e cortes orçamentários. Levando isto em consideração, a presente seção tem como objetivo sintetizar as ações tomadas e seus desdobramentos, durante o ano de 2014. Cabe destacar que, no momento em que esta pesquisa está sendo realizada, a solução para o desequilíbrio financeiro da Universidade não foi totalmente equacionada.

15. O termo "independente" é aqui adotado no sentido de expressar um órgão não subordinado à estrutura da Reitoria (como ocorre com a Codage), mas sim ao Conselho Universitário.

No mês de agosto de 2014 foi apresentada a proposta de transferência do Hospital Universitário, na Cidade Universitária (São Paulo), e do Hospital de Reabilitação de Anomalias Craniofaciais (Bauru) para a administração da Secretaria Estadual da Saúde. A justificativa da proposta estava relacionada, segundo a administração da Universidade, à impossibilidade de manutenção dos investimentos necessários e contratação de pessoal, causando possível precarização dos serviços prestados pelos hospitais. Os dois hospitais representavam, em 2013, 7,7% das despesas da USP, equivalente a R$ 400 milhões. A proposta, aprovada no Conselho Universitário da USP, foi recusada pelo Governo do Estado.

Durante os meses de maio a setembro de 2014, os servidores da Universidade realizaram uma paralisação que durou 116 dias, a maior da história da Universidade. A greve foi consequência de discussões relativas a reajustes salariais para o ano de 2014. Ao final do movimento, foi aprovado pelo Conselho Universitário e pelo corpo de servidores um abono de 28,6% e reajuste salarial de 5,2%.

No ano em questão não foi aprovado o pagamento do Prêmio de Excelência Acadêmica. O prêmio, condicionado à melhora da Universidade nos rankings internacionais e a disponibilidade financeira, fora concedido nos dois anos anteriores. A justificativa para a não concessão do prêmio foi a falta de disponibilidade de recursos, considerando que as despesas de pessoal da Universidade atingiam 106% do orçamento.

No mês de outubro do mesmo ano, a administração da Universidade suspendeu as obras em andamento para permitir o reequilíbrio orçamentário. Ao todo, 80 projetos foram suspensos, entre eles a Praça dos Museus, o Centro de Convenções, o Centro de Difusão Internacional e a ampliação do auditório Camargo Guarnieri.

Em janeiro de 2015, a Universidade foi levada a adotar e concluir seu programa de demissão voluntária. Ao todo, 1.452 colaboradores foram desligados pelo programa – equivalente a 8,5% do quadro de servidores técnicos e administrativos. A previsão era a adesão de 1.700 colaboradores, com gasto máximo previsto em R$ 400 milhões. O programa gerou a redução de 4,4% dos gastos com pessoal, mas pode ter levado à perda de profissionais altamente qualificados.

Síntese

Apresenta-se nesta seção uma síntese da análise realizada anteriormente, considerando como ponto de partida as decisões que contribuíram para o surgimento do desequilíbrio financeiro da Universidade.

Quadro 3. Consolidação das informações apresentadas

Prática	Problemas encontrados, processos passíveis de melhoria
Aprovação do Plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos	– Na aprovação do plano de carreira, não foram considerados riscos de variação ou cenários alternativos quanto à previsão de custo real de implantação pela Codage. – Os cálculos apresentados pela Codage não consideravam os custos relativos às etapas 2 e 3 do plano – A análise financeiro-orçamentária ficou restrita a um horizonte de curto prazo (1 ano), desconsiderando eventuais impactos nos anos seguintes – Não houve a preocupação de desenvolver um plano de contingência ou acompanhamento específico deste programa para a eventualidade dos custos superarem os valores projetados.
Aprovação de pagamento do Prêmio de Excelência Acadêmica em 2013	– A resolução que institui o prêmio não determina critérios claros, quantitativos e inequívocos para a concessão, transferindo a responsabilidade da aprovação do pagamento do prêmio ao Comitê próprio de avaliação. – O pagamento do prêmio em 2013 aconteceu apesar do comprometimento do orçamento com a folha de pagamento superar os 80% estabelecidos anteriormente como limite.
Aumento no número de beneficiários do vale-refeição e reajuste do auxílio-alimentação sem aprovação pela COP e CO	– A ampliação do número de servidores beneficiados e dos valores de vale-refeição e auxílio-alimentação aumentou as despesas nestas rubricas em R$ 242 milhões em 2014, comparado aos valores de 2009. – As alterações foram promovidas sem serem submetidas ao CO e COP.

Recomendações de políticas, normas e procedimentos

O presente estudo teve como questão fundamental o entendimento das causas e efeitos do desequilíbrio financeiro da Universidade de São Paulo, no período de 2010 a 2014. À luz do conhecimento adquirido, buscou-se repensar normas e procedimentos para construção de uma melhor governança da Universidade. Para atingir os objetivos gerais, recorre-se às teorias de *compliance*, governança universitária e definições do direito administrativo.

A partir da análise de dados, verificamos que o desequilíbrio orçamentário foi causado por um conjunto de fatores e decisões tomadas simultaneamente, sem a devida análise dos impactos cruzados sobre o processo decisório e os recursos financeiros da Universidade. Segue a lista resumida das referidas decisões:

- ampliação de gastos, especialmente relativos à remuneração e benefícios a servidores;
- não submissão de decisões de ampliação de gastos aos conselhos superiores – notadamente Comissão de Orçamento e Patrimônio e Conselho Universitário;
- não adoção de instrumentos de gestão de risco e análise de impactos cruzados que possibilitariam identificar prematuramente desvios nas previsões que subsidiaram as decisões que levaram à ampliação de gastos;
- falhas na prestação de contas quanto às decisões orçamentárias (alteração nos procedimentos adotados nas sessões do CO, com a supressão da apresentação da Presidência da COP);
- submissão de propostas de implantação de processos ao Conselho Universitário com previsões de impacto financeiro subdimensionadas e sem uma devida avaliação de riscos e impactos;
- alteração na estrutura administrativa da Universidade, com maior concentração do processo decisório, a partir da criação da Vice-Reitoria Executiva de Administração.

A principal causa do desequilíbrio financeiro da Universidade está nos sucessivos aumentos de gastos, especialmente de salários e benefícios, efetivados em curto período temporal, acima da capacidade orçamentária da Universidade. A ampliação dos gastos se deu a partir da implementação, em 2011, do Plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos e de duas movimentações de carreira; do aumento dos gastos com os benefícios de auxílio-alimentação e vale-refeição e do aumento no número de servidores da universidade.

Os contínuos déficits observados nos anos de 2011, 2012 e 2013 evidenciaram que são passíveis de aperfeiçoamento as políticas de *accountability* relativas à Administração Geral da Universidade e à Comissão de Orçamento e Patrimônio. A apresentação de déficits ao final deste período (2011-2013) não foi acompanhada por justificativas – pela Administração Geral e COP – para o Conselho Universitário. Desta forma, neste período, houve um claro "descolamento" entre o previsto e o realizado, entre o orçamento aprovado no ano anterior e a execução orçamentária do ano corrente, sem a devida prestação de contas. Com isso, o orçamento tornou-se uma formalidade protocolar, em vez de um instrumento de planejamento, programação de atividades, monitoramento de execução e controle financeiro. Como uma ilustração relativa a este ponto, citamos a obrigatoriedade da Presidência do Banco Central em prestar justificativas ao Ministério da Fazenda, pelo descumprimento das metas de inflação. O mesmo tipo de política e atuação poderia ser desenvolvida pela COP ao Conselho Universitário.

Sugestões e recomendações

A partir das considerações expostas, apresenta-se o seguinte conjunto de recomendações, as quais foram separadas em quatro tipos: (i) aperfeiçoamento do planejamento financeiro, com adoção de horizontes plurianuais, (ii) aperfeiçoamentos de procedimentos de prestação de contas; (iii) procedimentos específicos em períodos de eleição de novo reitor e (iv) regras de responsabilização e monitoramento orçamentário.

Quanto aos procedimentos relativos à prestação de contas, sugere-se:

– Ampliar as atribuições estatutárias da Comissão de Orçamento e Patrimônio (COP) do Conselho Universitário para além do planejamento orçamentário anual.

Com estas novas atribuições, a COP passaria a ter competência expressa, em colaboração com a Controladoria, para monitorar a execução orçamentária e para informar preventivamente o Conselho Universitário na identificação de riscos para o ano corrente e para exercícios futuros. Estas novas atribuições viabilizariam a obrigatoriedade de submeter aos Conselhos Superiores projeções orçamentárias plurianuais para fundamentar as decisões necessárias para o provisionamento dos recursos financeiros necessários aos investimentos e despesas que transcendem o mandato da Administração corrente.

– Integrar e consolidar os mecanismos de demonstração de despesas (AGOPYAN E TONETO JR., 2015).

As informações relacionadas às despesas da Universidade, bem como sua execução orçamentária são, apesar de disponível no site da Universidade, fragmentada por diversas fontes e páginas diferentes. São apresentados dados orçamentários da Universidade nos seguintes documentos: Anuário Estatístico, Planilhas Cruesp, Planilhas de Orçamento Codage, Portal de Transparência da USP (dados de execução orçamentária). Cada uma das fontes apresenta dados parciais quanto ao orçamento, execução orçamentária (atual e de períodos anteriores). A consolidação de todas as informações financeiro-orçamentárias em uma única fonte, atualizada periodicamente (trimestral ou quadrimestralmente), serviria como um diagnóstico do "estado da Universidade", cabendo como instrumento formal de prestação de contas e monitoramento tanto para os *stakeholders* internos e externos da Universidade.

– Elaboração e apresentação de relatório "estado da Universidade" ao Governador do Estado (RANIERI, 2015, p. 42), com conhecimento prévio do Conselho Consultivo da USP, conforme Artigo 43 do Estatuto da Universidade.

A prestação de contas (*accountability*) é condição imperativa do processo de gestão de recursos públicos. Adota-se, neste ponto, a ideia apresentada por Ranieri (2015). A autora sugere a prestação de contas periódica a partir de documento explicitando o "estado da universidade". O documento, que não se confunde com os relatórios encaminhados à Secretaria de Ciência e Tecnologia, permitiria o "diálogo direto, fora das instâncias administrativas e burocráticas da administração pública" (RANIERI, 2015, p. 42).

O relatório de prestação de contas com o estado da Universidade, sugere-se, deve ser submetido à análise e avaliação pelo Conselho Consultivo da Universidade de São Paulo. O Conselho Consultivo é instituído como um dos órgãos centrais da Universidade no Artigo 14[16] do Estatuto da USP. Já o Artigo 43 do Estatuto da USP define este conselho como instância para "assegurar a participação da sociedade nos assuntos relativos à administração da Universidade". No mesmo Artigo do Estatuto da Universidade é definido como conjunto de competências a este Conselho (grifos do autor):

> Artigo 43 [...]
> I – encaminhar ao Reitor, para apreciação do Conselho Universitário, subsídios para a fixação das diretrizes e da política geral da Universidade;

16. Artigo 14 – São órgãos centrais da Universidade:
I – Conselho Universitário;
II – Conselhos Centrais;
1 – Conselho de Graduação;
2 – Conselho de Pós-Graduação;
3 – Conselho de Pesquisa;
4 – Conselho de Cultura e Extensão Universitária;
III – Reitoria;
IV – Pró-Reitorias;
V – Conselho Consultivo.

II – *opinar sobre assuntos que lhe forem submetidos pelo Reitor, pelo Conselho Universitário e por seus membros*;

III – *opinar sobre o desempenho da Universidade*.

Parágrafo único – O Conselho Consultivo será presidido pelo Reitor e terá sua composição e mandato de seus membros fixados no Regimento Geral (Estatuto – Universidade de São Paulo).

Pelo exposto, fica evidente o entendimento de que o Conselho Consultivo é órgão natural, definido pelo Estatuto da Universidade, para consulta e avaliação do referido documento.

– Elaboração, pela Codage, de relatórios de execução orçamentária, com métricas relevantes e periodicidade trimestral, para apoiar a COP no acompanhamento – pelo Conselho Universitário – da execução orçamentária.

O desequilíbrio financeiro, relatado anteriormente, demonstra a rapidez com que os pequenos superávits da Universidade se transformaram em crônicos déficits estruturais, de difícil reversão. O estoque das reservas da Universidade, que em junho de 2012 acumulava um montante superior a R$ 3,61 bilhões, passou em questões de meses, em abril de 2014, para R$ 2,31 bilhões. Uma queda de 36% em menos de dois anos. Assim, a identificação e correção de eventuais desequilíbrios e desvios orçamentários precisam ser tomadas de forma rápida, a fim de minimizar os efeitos de um descontrole financeiro. A proposta, neste item, parte da premissa que o período do orçamento – anual – não oferece a segurança para uma célere e robusta identificação de possíveis desiquilíbrios. Assim, sem prejuízo da manutenção dos orçamentos anuais, torna-se necessário o monitoramento trimestral para o acompanhamento da execução orçamentária e, principalmente, a pronta identificação de desvios significativos em relação ao orçamento planejado.

Considerando que algumas das situações que impactaram o desequilíbrio financeiro da USP ocorreram em período de eleição reitoral, considera-se, em conformidade com Ranieri (2015), a incorporação de

um conjunto de normas que disciplinam a governança universitária com ênfase nos aspectos financeiros e de recursos humanos:

– proibição de aumento de despesas com pessoal nos 180 dias antes da posse do novo reitor;

– proibição de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do mandato em curso, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade orçamentária para esse efeito;

– nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens, ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor nos três meses que o antecedem e até a posse do reitor, ressalvada a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

– fazer revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início dos 180 dias anteriores ao pleito e até a posse do reitor (RANIERI, 2015, p. 42).

Finalmente, quanto ao conjunto de propostas para aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização e monitoramento orçamentário:

– Delineamento e implantação de um órgão de monitoramento e controle orçamentário, de função técnica e atuação independente.

A criação deste órgão foi atendida pela criação, em setembro de 2015, da Controladoria Geral da Universidade de São Paulo. Sua criação e prerrogativas foram regulamentadas pela publicação das Resoluções 7.105 e 7.106.

– Obrigatoriedade de submissão aos Conselhos Superiores de projeções orçamentárias cobrindo períodos de cinco anos com base nas quais são fundamentadas as decisões de aumento de despesas, cujo

impacto seja plurianual, em especial aquelas despesas que excedam a duração do mandato da Administração corrente.

O presente estudo demonstrou que decisões de forte impacto plurianual nas finanças da Universidade não foram devidamente submetidas ao Conselho Universitário e à Comissão de Orçamento e Patrimônio. Sugere-se, neste item, que todas as decisões que impliquem em despesas plurianuais – notadamente àquelas relacionadas ao pagamento de servidores e benefícios – sejam submetidas à análise e aprovação da COP e CO.

– Além das reservas previdenciárias estabelecidas em 2001, constituir reservas orçamentárias equivalentes a um percentual preestabelecido do orçamento anual da Universidade, com regras para composição e uso, para enfrentar os períodos de contração da economia e consequente redução das receitas provindas do Estado.

Há de se considerar que as universidades públicas paulistas, por ter suas receitas vinculadas aos repasses do Tesouro do Estado, ficam sujeitas à volatilidade na arrecadação do Estado de São Paulo. A criação de reservas permite um "colchão de liquidez" que pode absorver estas flutuações no curto prazo. A criação de uma reserva orçamentária deve ser acompanhada por um conjunto de regras que estipule: as fontes para a constituição do fundo; os parâmetros para as aplicações financeiras de alta liquidez e baixíssimo risco além da explicitação das conjunturas em que estas reservas podem ser utilizadas.

– Obrigatoriedade de desenvolvimento e aprovação de plano plurianual de obras e reformas, vinculado ao mandato da Administração da Universidade.

O desenvolvimento de obras – em sua grande maioria – exige investimentos que transcendem o exercício orçamentário corrente. Esta realidade recomenda um planejamento de médio e longo prazos que extrapolam os orçamentos anuais da Universidade. Para garantir o fluxo de recursos e a racionalização do processo de planejamento, sugere-se a criação de um plano de obras e reformas, com participação das Unidades e aprovação da COP e CO. Este plano de obras seria vinculado ao

mandato do Reitor, sendo criado no seu primeiro ano de mandato, com execução iniciada no segundo ano e concluída ao final do primeiro ano do mandato do Reitor subsequente.

– Criação de uma configuração padrão para projetos submetidos ao Conselho Universitário, evidenciando o impacto financeiro do projeto quanto ao tempo e recursos envolvidos.

A apresentação de projetos ao Conselho Universitário demanda um processo de sistematização e padronização que evidencie e esclareça os riscos e impactos das decisões a serem tomadas. Isto se mostra ainda mais evidente ao observar que parcela significativa dos participantes do Conselho Universitário não tem formação em disciplinas de gestão ou correlatas.

Sugere-se que as decisões de impacto financeiro sejam apresentadas com um *checklist*, em que seria exposto um conjunto de indicadores (impacto financeiro, impactos não financeiros, riscos envolvidos) aos membros do Conselho Universitário. Com esta ação, espera-se subsidiar os conselheiros com informações precisas e de entendimento acessível para a tomada de decisões. Com tal procedimento, é possível minimizar a possibilidade de interferência de grupos específicos no que se refere ao direcionamento e articulação do processo decisório.

– Discussão de alternativas para maior participação da comunidade externa à USP nos colegiados superiores.

O Conselho Universitário e a Comissão de Orçamento e Patrimônio são compostos majoritariamente por membros da própria USP, sendo a segunda composta apenas por integrantes da Universidade. Sugere-se a discussão, no âmbito dos conselhos superiores, de eventuais alterações nas regras que determinam a composição destes conselhos, para permitir na COP a participação de membros da comunidade externa que integram o Conselho Universitário. Apenas a inclusão de membros externos não garantiria que melhores decisões fossem tomadas. Entretanto, entende-se que a inclusão de *stakeholders* externos, que atuam em diferentes contextos, no mínimo favoreceria o surgimento de análises e leituras plurais nos processos decisórios.

9

Fundamentos Teóricos e Metodológicos

Alexandre Sassaki

Ao longo do ano de 2014, a Universidade de São Paulo passou a ser alvo de diversas reportagens e matérias jornalísticas. O tema não era a apresentação de resultados acadêmicos, mas sim o que seria rapidamente classificado pela imprensa como "a crise da USP". A Universidade passava então, de acordo com essas matérias, por uma crise financeira que obrigava o uso de suas reservas, que se esgotavam rapidamente[1]. Dada a relevância da USP, a crise logo teve repercussão nacional e internacional: a sociedade, bem como suas lideranças políticas e acadêmicas, buscavam informações para melhor entender as origens da crise, suas causas e impactos. A Universidade, acostumada a refletir e propor soluções sobre grandes problemas nacionais, via-se incapacitada de gerir, com sucesso, seus próprios recursos orçamentários.

Para o desenvolvimento deste trabalho, torna-se fundamental a definição do termo "crise", principalmente para evitar que o termo tenha significados distintos para diferentes pessoas e contextos e também para justificar sua não adoção nesta pesquisa. Ao avaliar a literatura que trata

1. No ano de 2014, em que a o desequilíbrio financeiro foi amplamente noticiado, o país passou por eleições majoritárias, para a Presidência da República e Governadores estaduais. O desequilíbrio financeiro da Universidade foi amplamente citado, durante a campanha eleitoral, pelos concorrentes do então Governador do Estado de São Paulo, que buscava reeleição.

do tema, chama a atenção uma particularidade destacada por vários autores: uma crise embute um paradoxo, por ter o potencial de gerar reflexos positivos e negativos. Esta dualidade é bem expressa pela grafia do termo "crise" no idioma mandarim. A palavra é grafada pela combinação dos ideogramas "perigo" e "oportunidade".

De acordo com Fearn-Banks (2007), uma crise é um acontecimento com capacidade potencial de gerar um resultado negativo, podendo afetar uma organização, empresa, indústria, bem como seu público, produto, serviços ou reputação. De acordo com o autor, a capacidade de gerir uma crise pode melhorar a reputação de uma organização.

Bronn e Olson (1999), inspirados na popular matriz de análise estratégica SWOT, definem que crises são um produto de forças e debilidades, nos ambientes interno e externos, que podem afetar uma organização. Para Pearson e Clair (1998, p. 66): "an organizacional crisis is a low-probability, high-impact situation that is perceived by critical stakeholders to threaten the viability of the organization and that is subjectively experienced by these individuals as personally and socially threatening". A definição do autor pode ser complementada por Morin (1992), quando afirma que a crise é uma progressão de desordens, instabilidades e ameaças.

Para Linke (1989) as crises podem ser definidas de acordo com sua iminência e capacidade de interferência pela administração. Neste sentido, o autor especifica quatro tipos de crises: (i) crises explosivas, como um desastre natural, com consequências instantâneas; (ii) crises imediatas, como reportagens e denúncias divulgadas pela TV e outras mídias, com críticas que surpreendem uma organização, mas que apesar disso permitem um tempo curto para a resposta; (iii) crises em construção, cujos efeitos e ações são gradativos e permitem o planejamento das ações pela administração e, finalmente, (iv) crises contínuas, que são construídas lentamente e têm efeitos que não são facilmente reduzidas. Como notado por Weick (1995), um evento episódico não pode ser classificado como uma crise. Para o autor, a forma como o evento é percebido e como ele afeta os demais *stakeholders* ligados à organização – conjunta ou individualmente – determinará se um evento pode ser classificado ou não como crise.

O processo de desordem financeira sofrido pela Universidade de São Paulo, aqui documentado no período de 2010 a 2014, foi denominado na comunidade não acadêmica e meios jornalísticos como "Crise da USP". Na presente pesquisa, entretanto, entende-se que esta denominação reflete parcialmente a situação da Universidade. Como fica evidente nas definições anteriores, o termo "crise" normalmente é associado a um fenômeno de forte impacto e não previsível, com origem especialmente no ambiente externo. Por esta razão, neste trabalho, opta-se pelo uso da expressão "desequilíbrio financeiro", entendido como um descompasso entre receitas e despesas de uma dada organização em um período de tempo. Neste sentido, o termo "desequilíbrio financeiro" também é adotado por Agopyan e Toneto Jr. (2015), em artigo que descreve e avalia a evolução orçamentária da Universidade no período de 2010 a 2014.

A universidade de são paulo e autonomia universitária

A Universidade de São Paulo integra o sistema de universidades estaduais públicas paulistas (UEPS), da qual também fazem parte a Universidade Estadual Paulista (Unesp) e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). A Constituição de 1988 garantiu às instituições universitárias "autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial" (Constituição Federal, Art. 207). No ano seguinte, a partir do Decreto nº 29.598, publicado em 2 de fevereiro de 1989, foi instituído o Modelo de Autonomia Financeira: por este dispositivo, foi assegurada vinculação de recursos orçamentários do Estado de São Paulo para as três universidades públicas. O repasse estabelecido, em 1989, foi de 8,4% da arrecadação do ICMS (quota-parte do Estado). O montante foi majorado para 9,0% a partir da LDO[2] de 1994 e, a partir de 1995, passou a vigorar o percentual de 9,57% da quota-parte, assim distribuído: 2,3447% para a Unesp, 2,1958% para a Unicamp e 5,0295% para a USP. A

2. Lei de Diretrizes Orçamentárias.

partir da instituição do Modelo de Autonomia Financeira, as universidades públicas paulistas então se responsabilizariam pelo pagamento de todas suas despesas, inclusive pagamento de precatórios e aposentados (CRUZ, 2001).

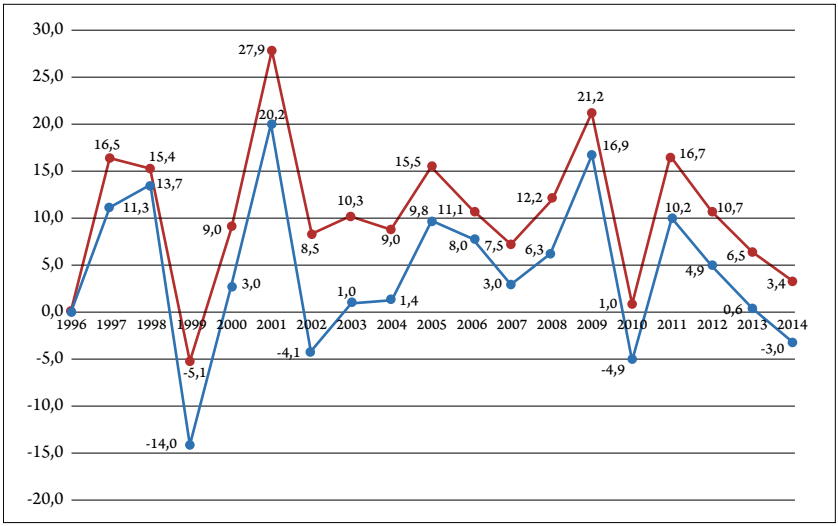
O Modelo de Autonomia Financeira – pioneiro no país – permitiu maior previsibilidade e eficácia na gestão universitária. A própria instituição definia a distribuição dos recursos entre as alíneas orçamentárias, suas políticas de contratação e desenvolvimento de carreiras dos servidores técnicos-administrativos e docentes. No modelo anterior, havia uma centralização e subordinação das políticas orçamentárias ao Governo, bem como nas decisões de reajustes salariais, investimento e custeio mais significativos (CRUZ, 2001). Para o professor e ex-reitor José Goldemberg, no modelo anterior pré-1988, o "reitor era um pedinte" com horizontes orçamentários curtos e incertos (GOLDEMBERG, 2014).

Ao mesmo tempo que conferia maior autonomia às decisões universitárias, os orçamentos ficavam mais diretamente expostos à variação da atividade econômica, que é impactada diretamente na arrecadação do ICMS pelo Estado. No Gráfico 1 são apresentadas as variações percentuais dos valores repassados pelo Tesouro do Estado de São Paulo à USP (valores nominais e ajustados pela inflação adotando o índice IPCA), no período de 1996 a 2014.

Nesta série histórica de 19 anos, quatro períodos apresentam variação real negativa. Em 1999, as reduções nominal e real dos valores repassados foram de 5,1% e 14%, respectivamente. As alterações anuais ficam evidentes observando dois períodos em particular: nos anos de 2001-2002, a variação real vai de 20,2% (2001) e passa a -4,1% no ano seguinte. No período de 2008 a 2010 o padrão se repete: há um robusto crescimento em 2008 (6,3%) e 2009 (16,9%), acompanhado por uma queda no ano seguinte (-4,9%). São as descontinuidades que recomendam a constituição de reservas para harmonizar as variações da receita com a execução de programas plurianuais.

De acordo com Cruz (2001, pp. 129-130), as variações nas arrecadações seguem quatro padrões e têm as seguintes consequências:

Gráfico 1. Orçamento da Universidade de São Paulo: variação nominal e ajustada à inflação

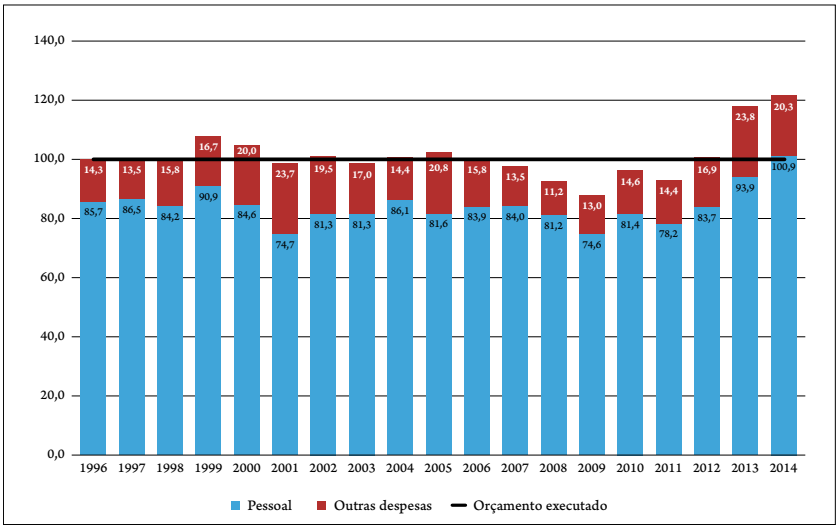


Fonte: Anuário Estatístico da USP (2015)

(i) redução moderada do ICMS: redução gradativa do quadro de pessoal e salários e racionalização de custos;
(ii) aprofundamento da redução do ICMS: pressão para aumento do percentual de ICMS; fragilização financeira das universidades e deterioração das relações trabalhistas;
(iii) expansão do ICMS: recuperação do quadro de pessoal, aumentos salariais e recuperação dos investimentos;
(iv) prolongamento da expansão do ICMS (ainda não vivido pela Universidade): decisões mais ambiciosas de investimento, equacionamento de temas estruturais.

No Gráfico 2 são apresentados os gastos percentuais com salários e outros custos da USP, no período de 1996 a 2014. Os desembolsos relativos a pessoal, ativos e aposentados, representam a maior parcela dos desembolsos totais da Universidade. No período analisado, até o ano

Gráfico 2. Execução orçamentária da Universidade de São Paulo (1996-2014)



Fonte: Anuário Estatístico da USP (2015)

de 2012, estes gastos giraram em torno de 85% dos repasses do Estado. Em 2013, houve aumento dos gastos de pessoal para 93,9% e, em seguida, para 100,9% dos repasses do Estado.

O déficit obrigou à utilização, a partir de 2013, da reserva previdenciária, acumulada nos anos anteriores. A reserva previdenciária foi iniciada durante a gestão reitoral de 1997-2001 e consolidada nas gestões seguintes. O objetivo da constituição desta reserva é o estabelecimento de um fundo destinado, em caso de redução das receitas orçamentárias, ao pagamento das aposentadorias dos servidores inativos e para resguardar a folha de pagamento dos servidores ativos. Cabe observar que os pagamentos destas aposentadorias correm por conta do orçamento corrente da USP. Com referência à reserva previdenciária consta da ata do Conselho Universitário de outubro de 2001 a seguinte comunicação, previamente aprovada pela COP:

O primeiro ponto a sublinhar é o equilíbrio financeiro da Universidade, obtido com o apoio da Comissão de Orçamento e Patrimônio deste Conselho. Quando assumimos, em função de uma dessas crises cíclicas ocasionadas pela globalização da economia, tivemos serias dificuldades até mesmo para pagar os salários de janeiro de 1998. Pouco a pouco, sem alarmar a comunidade acadêmica e administrando corretamente a escassez de recursos chegamos a dezembro de 1998 honrando os compromissos e mantendo as contas em ordem. Esta primeira crise foi superada graças a medidas de rigorosa austeridade nos gastos. Naquele mesmo ano tratamos de criar um mecanismo que evitasse, no futuro, iguais dificuldades para outros reitores. Após entendimentos com o governo do Estado, constituímos um reserva previdenciária, utilizando-se o recolhimento mensal da contribuição da USP junto ao Ipesp, na qualidade de fonte pagadora. A medida teve por objetivo reverter a utilização em benefício da instituição e de seus servidores considerando-se que, desde 1967, o Ipesp não mais arcava com os encargos das aposentadorias dos servidores públicos estaduais e que, desde 1989, a USP vinha respondendo inteiramente pela execução financeira do seu orçamento, além de responsabilizar-se pelo pagamento dos seus servidores aposentados , à conta de recursos próprios. Criamos uma reserva que chega hoje a 105 milhões e garante a cobertura de pelo menos cinco folhas mensais de inativos, numa eventual turbulência que se assemelhe àquela por nos enfrentada no início da gestão reitoral. Evidentemente nesta gestão, prosseguiram os recolhimentos das contribuições dos servidores. São recursos contingenciados para o pagamento de aposentados. (Ata do Conselho Universitário de 9 de outubro de 2001).

Com o rápido esgotamento das reservas, durante os anos de 2013 e 2014, a universidade implantou, em 2015, um plano de demissão voluntária, além de adotar políticas de corte de investimentos.

O cenário brevemente apresentado demonstra a necessidade de um gerenciamento eficaz dos recursos pela Universidade, com sensibilidade para médio e longo prazo. Observa-se, de um lado, que a Universidade de São Paulo e seus agentes estão, cada vez mais, submetidos às fortes demandas da sociedade e, de outro, que estão recebendo pressão de grupos com interesses diversos que atuam dentro

e fora da universidade[3]. Estas demandas – somadas a outros fatores – levaram, a partir de 2013, a um processo de desequilíbrio financeiro em um contexto – a partir de 2015[4] – de estagnação ou recessão econômica, o que aprofunda ainda mais a situação analisada.

Após este breve relato sobre o contexto da Universidade, segue a apresentação formal do problema de pesquisa:

Quais são as causas do desequilíbrio financeiro da Universidade de São Paulo, no período de 2010 a 2014?

Neste sentido, a presente pesquisa teve como objetivo central identificar as causas do desequilíbrio financeiro da Universidade de São Paulo, no período de 2010 a 2014. Além disso, esta pesquisa se propõe a extrair as lições necessárias para que estes desequilíbrios sejam evitados no futuro. Para atingir o objetivo geral proposto, foi necessário percorrer a seguinte sequência de objetivos específicos:

- Identificar as decisões tomadas no período de 2010 a 2014 que impactaram a execução orçamentária da Universidade e agravaram seu déficit financeiro.
- Identificar e descrever as decisões, aprovadas no âmbito dos Conselhos Superiores, que tiveram impacto no déficit orçamentário da Universidade a partir de 2013.
- Verificar a conformidade (*compliance*) das decisões aprovadas nos Conselhos Superiores em relação aos instrumentos normativos da Universidade e do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo.
- Desenvolver, a partir das informações coletadas, um conjunto de propostas para aprimorar a estrutura de governança da Universidade.

3. Entre estes grupos de interesses podemos citar os sindicatos de servidores, grupos políticos organizados, grupos de representação social de minorias, entre outros.
4. Em 2014, o PIB do Brasil manteve-se praticamente estável, com crescimento de 0,1%; em 2015 o PIB caiu fortemente, recuando 3,8%. Pelo seu modelo de financiamento, baseado na vinculação das receitas do ICMS, a redução da atividade econômica gera forte impacto nos repasses financeiros às universidades públicas paulistas.

Justificativa da pesquisa

Esta pesquisa almeja contribuir para o entendimento de aspectos de governança universitária e a tomada de decisão em instituições universitárias. São poucos os trabalhos acadêmicos que abordam o tema governança, com o recorte de instituições universitárias, no Brasil (SARTORI, 2011). Grande parte da literatura sobre o tema é desenvolvida especialmente nos EUA e Europa, em países cujo contexto econômico e arcabouço legal e institucional distinguem-se muito do Brasil. Assim, entende-se que existe uma significativa oportunidade de pesquisa, dada a relevância do tema, somada à importância da instituição pesquisada.

Ao mesmo tempo, mostra-se pertinente levantar a discussão e reflexões a respeito das práticas de *compliance*, especialmente em instituições públicas. No período em que este trabalho foi escrito, amplia-se fortemente o debate sobre a necessidade de maior transparência nas práticas desenvolvidas por instituições públicas, somadas à exigência de maior eficiência e rigor no cumprimento de regras por estas. Grande parte deste interesse é decorrente da divulgação de investigações em empresas públicas, como Petrobras e Eletrobras, pois, a partir delas, foram expostas práticas ilícitas entre agentes públicos e empresas com a cumplicidade das estruturas partidárias. Operações de investigação como Lava Jato e Zelotes desencadearam forte debate, no ambiente acadêmico e comunidade empresarial e meios políticos, quanto à exigência de melhores sistemas de monitoramento de *compliance* e gestão de riscos.

Neste sentido, este trabalho tem a intenção de contribuir com este debate, descrevendo as práticas de *compliance* de uma instituição pública dedicada a pesquisa, ensino e extensão. Ao final do trabalho, traçam-se recomendações gerais de aperfeiçoamento da estrutura de *compliance* da instituição pesquisada, bem como possíveis contribuições à teoria relacionada ao tema.

Referencial teórico

Concepções de Universidade

Antes do surgimento das universidades, o ensino medieval se dava por meio de dois tipos de escola: a monástica e a episcopal. A primeira visava a formação de monges e a última, de padres. Pela sua orientação religiosa, os estudos eram direcionados primeiramente para os estudos teológicos, buscando habilitar o futuro eclesiástico para a compreensão das escrituras canônicas. Completavam os estudos tecnológicos uma formação de base preparatória, por meio das artes liberais. As artes liberais eram sete, divididas em dois grupos – *Trivium* e *Quadrivium*. O primeiro grupo englobava gramática, retórica e dialética; o segundo envolvia aritmética, geometria, astronomia e música (JANOTTI, 1992; ESTHER, 2007).

De acordo com classificação apresentada por Trindade (2000), podem ser observados quatro grandes períodos no desenvolvimento da instituição universitária, resumidos a seguir.

Primeiro período. Compreende o nascimento da universidade tradicional, cujo período histórico inicia-se na criação da universidade de Bolonha (século XII) até o Renascimento. A universidade, neste momento, fortemente controlada pela Igreja Romana, se organizava somente a partir de uma bula papal ou imperial. Em função de conflitos entre a universidade e os poderes constituídos pela Igreja ou pelo Governo, começam a ser atribuídas prerrogativas à Universidade, como forma de garantir sua autonomia (OLIVEIRA, 2010).

Na região norte da Europa organizam-se as universidades formadas por associações de mestres (Toulouse, Paris, Oxford e Cambridge), dominando as disciplinas ligadas às Artes Liberais e à Teologia; já nas regiões mediterrâneas (Itália e Espanha), as associações eram de estudantes, predominando o estudo do Direito e Medicina. São características comuns aos dois modelos de organização universitária: estabelecimento de estatutos, representantes eleitos, auxílio mútuo, seguridade de prote-

ção diante das ameaças possíveis da população e das autoridades locais, regulamentação do exercício autônomo da atividade e a plena liberdade de ensino (OLIVEIRA, 2010, p. 3).

Segundo período. Inicia-se no século XV e é marcado pelos efeitos promovidos pelo Renascimento, pela Reforma Protestante e Contrarreforma.

Historicamente, o período é marcado pela emergência do Renascimento, na Itália. O Humanismo, que atinge a Europa de forma heterogênea, tem profundo impacto nas universidades. A Reforma e Contrarreforma também imprimem seus impactos: observa-se um corte religioso radical entre as universidades. Com o surgimento do calvinismo e anglicanismo, rompe-se com a hegemonia da Igreja Romana. Lutero funda as primeiras universidades desde 1544. A Igreja Romana, a partir dos jesuítas, amplia o campo da Contrarreforma na Alemanha, França, Itália, especialmente com a Universidade Gregoriana, em Roma (ESTHER, 2007).

Terceiro período. Compreende os séculos XVII e XVIII. O período histórico é marcado por descobertas científicas em várias áreas, pela Revolução Industrial e pelo Iluminismo.

As universidades passam a incorporar seus primeiros laboratórios e academias científicas, promovendo evolução nos campos da Física, Matemática, Químicas e Ciências Naturais. Assim, o papel do cientista especializado passa a ser aceito e incorporado na estrutura universitária. Este fenômeno marca um período de mudanças profundas na organização universitária.

Quarto período. Iniciando no século XIX até os dias atuais, marca a instituição da universidade moderna.

Dréze e Debelle (1983) apresentam a instituição universitária de acordo com cinco abordagens ou concepções: centro de educação, comunidade de pesquisadores, núcleo de progresso, modelo intelectual e fator de produção. As três primeiras são denominadas pelos autores

como "a universidade do espírito": representariam os ideais mais tradicionais da universidade. As duas últimas, denominadas "universidade do poder". Para cada uma das concepções de universidade discutidas, os autores apresentam uma representante, respectivamente: Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos, França e União Soviética. Cada concepção de universidade revela uma interpretação da realidade e do contexto social de forma diferenciada.

De acordo com os autores, a universidade inglesa objetiva o ensino do

> [...] saber universal. Isso implica que seu objetivo é a [...] difusão e a extensão do saber antes que seu avanço. Se uma universidade tivesse por objetivo a descoberta científica e filosófica, não vejo por que ela devesse ter estudantes (DREZE e DEBELLE, 1983, p. 34).

Na concepção dos autores, o saber não é exclusivamente profissional. Já a universidade alemã, representada intelectualmente por K. Jaspers, parte do princípio que a universidade "aspira à verdade [...] [sendo] necessário procurá-la, sem cessar [...] em todas as direções possíveis" (DRÉZE e DEBELLE, 1983, p. 48). Assim, a universidade deve existir com base em dois princípios: a unidade do saber e a unidade da pesquisa e do ensino, sendo necessária a atitude científica como condição necessária a toda a verdade.

Para Whitehead, representante da concepção americana, a universidade deve ter a capacidade de influenciar o seu meio, permitindo e colaborando para o progresso da sociedade. Para o autor

> [...] o que importa para uma nação é a existência de uma relação muito estreita, entre seus elementos progressivos de todos os gêneros, de tal sorte que o estudo influencie o lugar público e reciprocamente. As universidades são os principais agentes desta fusão de atividades progressivas num instrumento eficaz do progresso. Elas não são, naturalmente, os únicos agentes, mas, hoje, é um fato que as nações progressivas são também aquelas onde as universidades são florescentes (WHITEHEAD, 1929, p. 586, *apud* DRÉZE e DEBELLE, 1983).

Para uma melhor análise da concepção de universidade francesa, faz-se necessário entender a visão representada por Napoleão Bonaparte. Para o líder político e militar, a universidade tem função sociopolítica, à qual deve estar subordinada. Nesta perspectiva, a universidade, como serviço público do Estado, deve ser ideologicamente subjugada a esse poder, garantindo a ordem social pela difusão de uma doutrina comum.

Finalmente, a concepção soviética é representada pela visão da universidade como "fator de produção". Assim, influenciada pelo modelo marxista-leninista, o ensino é orientado para a formação de especialistas profissionais, alinhando a universidade aos objetivos políticos e socioeconômicos estabelecidos pelo governo central.

Marcovitch (2015), ao discutir a relevância das atividades de extensão na vida universitária, apresenta uma concepção de universidade que conjuga três dimensões: liberal, utilitária e social. A primeira – liberal – tem como foco a sagração da cultura, objetivando a "formação de homens cultos, nobres, atentos aos valores da cidadania" (p. 4). A concepção utilitária de universidade enfatiza a resolução de problemas e formação de habilidades técnicas e profissionalizantes, orientada pelo e para o mundo do trabalho. Finalmente, a concepção social, busca alinhar a ação universitária à resolução dos problemas sociais do país. Mais do que apresentar uma visão multifacetada da atuação da universidade, o autor reflete sobre a forma como tais perspectivas se complementam: o espaço universitário é uma arena onde distintas concepções convivem conformando a cultura universitária. Assim, não "existe uma concepção ou conhecimento que se sobreponha aos demais" (p. 9).

A universidade como organização

A análise da universidade enquanto organização pode ser realizada apoiada em diversas teorias tradicionais da administração (MAYTZ, 1987). Entretanto, os modelos teóricos não podem ser automaticamente adotados para a compreensão das organizações acadêmicas sem considerar as particularidades destas, comparadas às organizações empresa-

riais tradicionais. Nesta seção são discutidas algumas especificidades e características da organização universitária.

De acordo com Poster (1976), embora possam ser identificadas características comuns das organizações empresariais, a aplicação das teorias e técnicas da administração empresarial não é recomendada. Isto acontece pela necessidade de entender as especificidades das instituições educacionais.

De acordo com modelo apresentado por Etzioni (1974), as organizações podem adotar três tipos de fontes de controle: coercitivo, remunerativo e normativo. Esta tipologia gera, igualmente, três tipos de organizações: coercitivas, utilitárias e normativas. Para o autor, a universidade é uma organização normativa. Isto fica evidente pela utilização de mecanismos de controle normativos, observáveis por meio de símbolos de prestígio como honrarias, títulos, influência pessoal do professor para obtenção de engajamentos morais dos estudantes. Assim, de acordo com o autor, as interações pessoais são amparadas fundamentalmente nos poderes sociais e engajamentos, prevalecendo o consentimento normativo em detrimento da coerção.

Para Mayntz (1987), a organização universitária tem as características de uma organização burocrática, devido à racionalização da estrutura interna; forte especialização do corpo técnico; pelas relações impessoais e objetivas na realização de fins específicos e pela forte hierarquização. Para Millett (1968), partindo de uma perspectiva sistêmica de organização, a universidade é uma organização produtiva que presta serviços à sociedade. Assim, o autor destaca a função da universidade e seu interesse público.

De acordo com Blau e Scott (1977), a universidade é uma organização de serviços voltada à satisfação das necessidades do seu público. Os autores classificam as universidades na mesma categoria dos hospitais. Para os autores, categoricamente, a universidade tem como função básica servir seus clientes. A mesma definição é defendida por Baldridge *et al.* (1978), que acrescenta que a universidade tem particularidades, tais como as tecnologias difusas (*unclear*), baseadas principalmente em capacidades profissionais. Neste sentido, pode ser comparada às organiza-

Quadro 1. Comparação de organizações acadêmicas e burocracias

	Organizações acadêmicas (faculdades e universidades)	Burocracias tradicionais (agências de governo e indústrias)
Objetivos	Ambíguos, rebatidos e contraditórios	Objetivos claros, menos desacordos
Serviço ao cliente	*Client-serving*	Processamento de material, comercial
Tecnologia	Evolutiva, não rotinizada e holística	Clara, rotinizada e segmentada
Staff	Predominantemente profissional	Predominantemente não profissional
Relações ambientais	Muito vulnerável	Menos vulnerável
Imagem sumarizada	Anarquia organizada	Burocracia

Fonte: Baldridge (1971) e Baldridge *et al.* (1978).

ções empresariais, que têm sua tecnologia amparada em procedimentos operacionais padronizados. Para o autor, uma organização jamais será igual à outra, mesmo que haja elementos comuns e/ou compartilhados. A comparação entre organizações acadêmicas e burocracias tradicionais discutida pelo autor é consolidada no Quadro 1.

Neste contexto, há de se considerar a universidade como uma organização complexa e multifacetada, composta de diversas estruturas em vários níveis, amparada em regras formais e informais; e com centenas ou milhares de colaboradores. Para facilitar a compreensão do funcionamento deste tipo de organização e da interação dos componentes que constituem esta estrutura, é possível o uso de elementos da teoria de sistemas (BIRNBAUM, 1988). Um sistema é um conjunto organizado de duas ou mais partes interdependentes – classificadas de subsistemas – e que é separado do seu ambiente por uma fronteira (KAST e ROSENZWEIG, 1973; SCOTT, 1995). Sistemas são hierárquicos, compostos de subsistemas menores, que fazem parte de outros sistemas ainda maiores. Por exemplo, um departamento de uma universidade pode

ser entendido como um subsistema, que faz parte de um sistema maior (faculdade), que faz parte da Universidade, que por sua vez faz parte do sistema educacional universitário de um país.

De acordo com Marcovitch (2015), a organização universitária pode ser compreendida como um sistema complexo, que recebe insumos (*inputs*) do ambiente externo e devolve resultados (*outputs*) ao mesmo ambiente. O modelo apresentado pelo autor é estruturado em quatro grupos relacionados – insumos, processos, resultados e impactos – mediados pelos valores universitários.

Os insumos consistem em recursos financeiros e não financeiros – missão da universidade, legislação externa, recursos financeiros e recursos extraorçamentários – obtidos pela organização do ambiente externo e que permitem seu funcionamento.

As atividades de processamento referem-se às ações desenvolvidas pela universidade para a consecução dos seus objetivos e se dividem em quatro grupos principais:

- Atividades fins: relacionadas ao planejamento, execução e avaliação de atividades de ensino em todos os níveis, pesquisa, cultura e extensão.
- Gestão de recursos humanos: refere-se à gestão de ações de recrutamento, contratação e avaliação de servidores docentes e não docentes.
- Gestão de recursos financeiros: são atividades de planejamento, execução e avaliação de projetos de infraestrutura física, custeio e investimentos.
- Acompanhamento de recursos financeiros extraorçamentários.

Os resultados do sistema, por sua vez, são representados pelas metas alcançadas mediante os processos desenvolvidos e praticados pela universidade. Estes resultados são materializados pelos seus egressos, pela disseminação do conhecimento resultante das pesquisas, pelas iniciativas de extensão e projetos culturais, além do atendimento a critérios de eficiência e eficácia na gestão dos recursos que mantém o sis-

tema em funcionamento. Faz-se necessário destacar a importância dos processos vinculados à adequada[5] gestão de recursos, considerando que, conforme um dos conceitos centrais da teoria econômica, os recursos disponíveis em um certo contexto são limitados, ao passo que as demandas são ilimitadas (SIDDIQUI, 2005). Portanto, a eficiência no uso de recursos, em instituições de financiamento público, torna-se, mais que recomendada, imperativa.

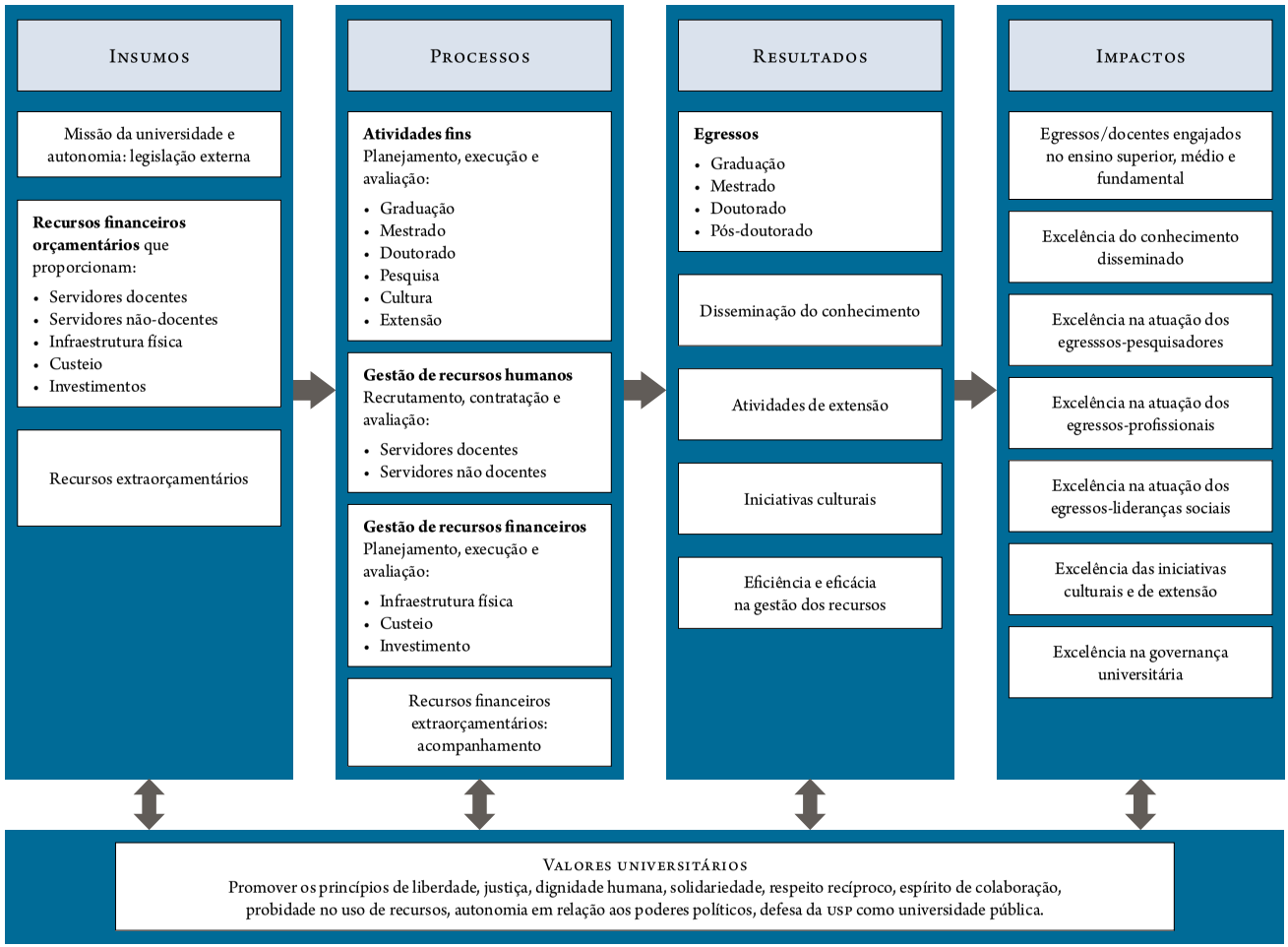
Os impactos são os efeitos dos resultados da universidade mediante o engajamento de seus docentes; da atuação de seus egressos no ensino, na pesquisa, nos seus respectivos campos profissionais e como lideranças sociais. A sociedade também é impactada pela relevância do conhecimento disseminado; da pertinência das iniciativas de extensão e dos projetos culturais e pela exemplaridade da sua governança (Figura 1).

Nesta perspectiva, o autor destaca que a ação universitária deve estar alicerçada em valores universitários, que se referem à promoção de princípios como liberdade, justiça, dignidade humana, pluralismo, solidariedade e probidade (MARCOVITCH, 2015; 1998).

Mesmo um sistema simples como um jogo de sinuca – uma mesa com suas bordas em relevo e um conjunto de bolas coloridas – ou em um sistema complexo, como uma universidade, compartilham certas características (KATZ e KAHN, 1978; BIRNBAUM, 1988). Os dois sistemas são constituídos de componentes que interagem entre si: no sistema representado pelo jogo de sinuca, o movimento de uma das bolas irá afetar a posição das outras bolas na mesa. No sistema representado pela universidade, os componentes são de difícil e complexa identificação. Trata-se de dois grandes subsistemas complexos: um subsistema técnico e outro administrativo (BIRNBAUM, 1988). O primeiro subsistema é responsável pela execução de atividades de ensino, pesquisa e extensão, combinando elementos como regulamentações específicas, laboratórios, departamentos de ensino, entre outros. Já o segundo subsistema é responsável, entre outros pontos, pela gestão de recursos orçamentários, a manutenção e expansão da infraestrutura física, incluindo

5. Adotamos o termo "adequada" a partir de critérios em termos de eficiência e eficácia.

Figura 1. Modelo universidade como sistema (MARCOVITCH, 2015)



Fonte: Marcovitch, 2015.

processos e todos os elementos necessários para a execução dos seus objetivos específicos.

Embora os dois subsistemas mantenham objetivos, entradas e saídas diferentes entre si, alguns elementos são comuns a ambos. São elementos comuns, por exemplo, a participação de servidores docentes e representantes de conselhos superiores. Como consequência desta sobreposição, os dois subsistemas coexistem em uma dinâmica de interação, influência mútua e por vezes conflitos. Uma mudança nos subprocessos de ensino de uma unidade, como aqueles decorrentes da criação de um novo curso de pós-graduação, por exemplo, levará a mudanças no subsistema administrativo.

Outra característica dos sistemas está relacionada ao seu nível de interação com o ambiente. Sistemas fechados são aqueles cujos limites são relativamente rígidos e impenetráveis, reduzindo as possibilidades de interação do sistema com o ambiente externo. Como consequência, sistemas fechados tendem a ser mais previsíveis, controláveis e relativamente simples, com entradas e processos sistemáticos e lineares. Neste contexto, as operações são constantes e a consecução dos objetivos passam pela ação de acordo com as regras de funcionamento bem definidas (BIRNBAUM, 1988).

Em sistemas abertos, por outro lado, as fronteiras são permeáveis, permitindo a interação entre os subsistemas com o ambiente externo. Em sistemas abertos, as entradas tendem a ser mais plurais e complexas, incluindo até mesmo interações com outras instituições e sistemas. As entradas também tendem a ser menos previsíveis e controláveis. Sistemas abertos são dinâmicos, instáveis e não lineares, resultado das mudanças e evoluções constantes dos seus subsistemas, pela interação contínua entre seus componentes e com o ambiente.

Como resultado destas características, os sistemas abertos podem ser associados, analogamente, a um jogo em que as regras mudam a cada rodada, ou a um alvo que se desloca abruptamente a cada olhada de um arqueiro. Relacionar causas e efeitos nestes sistemas torna-se uma atividade complexa ou impossível. Os resultados (saídas) erráticos e variáveis em um sistema com estas características dificultam a inferência das

interações existentes entre os elementos, bem como as regras específicas pelas quais o sistema funciona (BIRNBAUM, 1988).

Por esta razão, para o entendimento do funcionamento dos sistemas, é necessário discutir como os seus subsistemas estão conectados e interagem entre si. As relações entre os elementos de um sistema podem estar acopladas de forma compacta (*tight*) ou solta (*loose*)[6]. Sistemas *tight coupled* permitem uma maior previsibilidade, tendo em vista que os componentes são vinculados com pouca ou nenhuma margem de desvio. É um exemplo de sistema *tight coupled* um cadeado em correto funcionamento, com cada engrenagem perfeitamente conectada às demais partes do objeto. Sua operação é, portanto, totalmente previsível.

Sistemas *loosely coupled* podem ser representados pela operação de um motor desregulado. A simples ação de dar a partida em um veículo com motor nestas condições pode gerar qualquer resultado, até mesmo resultado algum. Ao mesmo tempo, pressionar o acelerador do veículo pode fazer o motor deixar de funcionar, sendo que, minutos depois, o mesmo procedimento de aceleração pode trazer o resultado esperado.

Este exemplo pode trazer subsídios para o entendimento da universidade como sistema: as relações entre os subprocessos de uma universidade são mutáveis, bem como os seus próprios participantes. Ao mesmo tempo, tais participantes, como elementos do sistema, têm objetivos, opiniões, interesses e comprometimento variáveis ao longo do tempo.

O primeiro sistema (*tight coupled*) pode ser classificado como determinístico, sendo seu funcionamento previsível e as relações de causa e efeito claras e constantes. O segundo sistema *(loose coupled*) é, por sua vez, probabilístico. Neste contexto, a antecipação dos resultados futuros é incerta, sendo apenas possível avaliar os resultados do sistema no passado, mas sem inferências quanto ao funcionamento futuro.

Sistemas com elos *loosely coupled* são classificados frequentemente como ineficientes (BIRNBAUM, 1988; WEICK, 1976). Os autores exempli-

6. Na literatura de Organizações os termos são geralmente identificados na sua grafia em língua inglesa, *tight coupled* e *loose coupled*, respectivamente. Por este motivo, optou-se por manter os termos nesta língua.

ficam que, no ambiente universitário, a mudança ou exclusão de subsistemas e elos obsoletos ou ineficientes torna-se virtualmente impossível, dificultando o processo de administração e coordenação de processos e a mudança organizacional. Como consequência, é constante a argumentação de que processos mais compactos e previsíveis refletem em uma melhor comunicação e controle dos processos, facilitando o atingimento dos objetivos do sistema. Entretanto, sistemas *loosely coupled* também têm vantagens. Como exemplo, permitem, em algumas situações, uma rápida adaptação e reorganização, resultante de mudanças no ambiente externo ou interno.

A partir desses pressupostos, observa-se que o estudo das organizações universitárias é complexo e pode ser tomado a partir de várias perspectivas. Por essa razão, faz-se necessária a consideração de alguns elementos e dinâmicas que têm uma implicação direta nessas organizações e que podem contribuir para o entendimento de seu funcionamento:

Causa e efeito. Como resultado das relações e interações mútuas e em contínua mudança entre os elementos de um sistema, bem como com ambiente externo, as relações de causa e efeito são interativas e mutáveis. Um processo X impacta na ação Y, que impacta no processo A, tornando-se uma causa da mudança no processo X, alterando toda a dinâmica do sistema. A consideração de apenas uma perspectiva linear e estável de causa e efeito pode levar administradores a conclusões equivocadas quanto aos resultados de uma ação, desconsiderando, como dito anteriormente, a múltipla interação entre os elementos.

Tempo. Pela dinâmica particular dos sistemas, o resultado de uma ação pode demorar muito tempo para gerar resultados. Administradores tendem a desconsiderar relações de causa e efeito em eventos separados com maior interstício temporal. Assim, administradores podem ser levados a considerar que suas ações não surtiram efeito ou tiveram pouco impacto, quando na verdade os resultados gerados não foram aqueles planejados ou que não foram ainda detectados. Nestes casos, os resultados tendem a ser ambíguos, as conclusões mais amparadas em preconcepções do que em uma análise mais cuidadosa (BIRNBAUM, 1988).

Previsibilidade. As relações e dinâmicas entre os elementos de um sistema e seu ambiente externo são complexas. Esta complexidade dificulta a perfeita compreensão e identificação dos elementos mais relevantes em um sistema, bem como a interação entre eles. Além disso, ações que geraram um determinado resultado em um momento podem gerar efeito contrário em situações posteriores[7]. Como resultado, organizações normalmente buscam aumentar a previsibilidade das ações mediante uso intensivo de controles.

Necessidade de desaprender. Como afirmado anteriormente, sistemas são estruturas dinâmicas e "vivas", com relações em constante adaptação e reorganização. Como consequência deste contexto, a administração deve ser capaz de desaprender eventuais vínculos e mecanismos de funcionamento que faziam sentido em algum momento, mas que não são mais válidos. No mesmo sentido, o administrador deve ser capaz de reconhecer que eventuais relações e mapas causais em um contexto (uma faculdade, por exemplo) não são necessariamente aplicáveis em outro contexto (por exemplo, um museu ou departamento administrativo de gestão de pessoas).

Governança: conceituação e abordagens teóricas

O conceito de governança universitária está no centro dos debates relacionados ao futuro da educação superior (KEZAR e ECKEL, 2004). Uma análise da bibliografia relacionada à governança universitária revela a pluralidade de abordagens. Em função desta diversidade, não é possível considerar uma definição única de governança, que seja compartilhada por todos os autores. De acordo com Kezar e Eckel (2004), governança universitária é o processo de criação de políticas e decisões de alto nível em instituições de nível superior. Para Percy-Smith (2001), a governança universitária está relacionada às questões ligadas aos mecanismos

7. Este efeito é classificado como comportamento contra-intuitivo em sistemas sociais (BIRNBAUM, 1988, p. 54).

adotados para resolver problemas coletivos, considerando exigências e necessidades diferentes e contraditórias entre vários atores:

- Equipe técnica e administrativa que assegura a continuidade das atividades regulares da instituição.
- Corpo docente, que assume responsabilidades e detém autoridade política para exercê-las em vários níveis, de acordo com seus interesses e capacidades.
- Corpo discente, que representam a base e a razão da existência da instituição.
- No caso específico das universidades públicas, a sociedade, que financia as suas atividades.

A governança refere-se aos processos de tomada de decisão pelos quais uma instituição determina suas políticas e objetivos, bem como o processo de atingi-los e monitorá-los. A governança em universidades públicas é fortemente influenciada por políticas públicas, com ênfase particular na eficiência (ERIC, 2001).

Para Shattock (2006), a governança universitária é definida como os mecanismos e processos constituídos a partir dos quais uma universidade administra seus interesses. A governança e a gestão, embora teoricamente tenham funções separadas, são inter-relacionadas no contexto universitário, diferentemente do ambiente corporativo. Isto acontece porque a governança universitária opera em mais níveis em uma universidade, em comparação a uma organização empresarial.

Já os estudos de governança no ambiente empresarial se debruçam sobre mecanismos e políticas de controle e *disclosure* da informação. Este processo torna-se relevante ao entender o fenômeno da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. Para evitar o conflito de agência, faz-se necessária a adoção de princípios e processos para a garantia de transparência, equidade, prestação de contas e *compliance* das normas (FRANCO, 1999; LODI, 2000).

Para Kwickers (2005) e Shattock (2006), a governança universitária não pode ser interpretada como "quem administra quem" (p. 2), mas

como parte da estrutura legal da instituição, abrangendo aspectos administrativos, econômicos e jurídicos relacionados a:

- como a organização – pública ou privada – é estruturada e administrada internamente;
- como a organização desenvolve suas estratégias e políticas e as transformam em ação;
- como a organização é legalmente inserida em seu ambiente e/ou sistema operacional;
- como a organização coopera com os agentes externos.

Muitas universidades enfrentam crises de confiança em sua governança em algum estágio de sua evolução (FILLER *et al.*, 1965). Alguns problemas são estruturais, como o desenvolvimento de conselhos numerosos que representam grupos de interesses difusos. Muitos problemas são financeiros, reflexo de cortes nos investimentos pelo poder público. De acordo com Kezar *et al.* (2004), muitos problemas surgem pelo natural e contínuo estado de fluxo e metamorfose da vida acadêmica. Frequentemente, crises de governança levam conselhos a desenvolver mudanças radicais na estrutura decisória. Nos controles financeiros, esta mudança leva a um controle minucioso nas despesas. Para a autora, na gestão de recursos humanos, este processo leva ao desenvolvimento de cursos de ação para enfrentar problemas periféricos.

Processo decisório e governança universitária

As instituições de ensino superior podem ser entendidas como arenas de interação entre diversos *stakeholders* que adotam diferentes estratégias para atingir seus objetivos. Na tentativa de criar uma estrutura teórica para o entendimento destas ações, consideramos quatro modelos teóricos para explicar a forma em que as decisões são tomadas nestas instituições, conforme apresentado por Ellstrom (1984), Kezar *et al.* (2004) e Tyler (1991): o modelo burocrático, o modelo político, o modelo colegiado e o modelo da anarquia organizada (*garbage can*).

Isoladamente, cada uma das abordagens oferece uma perspectiva parcial e incompleta da prática e realidade no ambiente universitário, mas, conjuntamente, permitem uma visão combinada e complementar.

Modelo burocrático

A perspectiva burocrática é fortemente influenciada pelos estudos de Weber (1971). Segundo o autor, as organizações burocráticas enfatizam elementos formais e estruturais formatados para a adequação dos meios aos fins. Trata-se de uma estrutura social racionalmente organizada para o atendimento das metas e resultados finais estabelecidos (MERTON, 1970). Morgan (1996), ao representar a organização burocrática e o alinhamento entre os meios e os fins, adota a metáfora da máquina. De acordo com Mintzberg (2003) a organização burocrática é caracterizada pela estrutura hierarquizada, centralizada, com um funcionamento uniforme e orientado pela eficácia, a partir de processos codificados e formalizados, visando eliminar a incerteza e conflitos.

As características da organização burocrática relacionam-se ao chamado tipo ideal weberiano. O conceito de tipo ideal não denota qualquer julgamento de valor, mas buscar descrever características típicas, ideais – maximizadas – em cada dimensão, facilitando o processo de análise das organizações.

- Racionalidade: caracterizada pelo cálculo utilitário entre os meios e os fins, de forma que a organização possa atingir eficientemente objetivos previamente definidos. A estruturação da organização busca permitir a mais eficiente distribuição e coordenação das atividades, garantindo a estabilidade da organização (SCOTT, 1995).
- Legalidade: existência de normas formais e obrigatórias, que determinam o funcionamento previsível da organização, bem como as regras que os membros da organização devem seguir. Assim, a atividade organizacional é delimitada pelos limites estabelecidos pelos preceitos legais, definidos e documentados pela organização, direcionada para o atendimento dos objetivos organizacionais.

- Hierarquia: define uma estrutura de autoridade e controle formal a partir de uma estrutura de cargos, determinando a cada ocupante de um cargo o desempenho de funções alinhadas com as atribuições e competências conferidas. No modelo burocrático, cada ator organizacional ocupa uma posição na estrutura hierárquica da organização, um sistema ordenado de autoridade e subordinação. Neste sentido, a hierarquia de cargos estabelece os limites de autoridade de cada participante; ao mesmo tempo, a autoridade é dada pelo cargo e não é inerente a seus membros, que transitoriamente as ocupam.
- Impessoalidade: a distribuição de tarefas se dá não de acordo com as pessoas, mas com os cargos e funções e segundos critérios definidos. A impessoalidade tem como objetivo impedir que aspectos pessoais interfiram no processo de tomada de decisão. Como o modelo burocrático preza pela eficácia, a impessoalidade evita que os interesses da organização sejam postos de lado.
- Especialização: por este critério, cada participante da organização é alocado a um conjunto de atividades específicas segundo critérios previamente definidos e de acordo com procedimentos formais (MERTON, 1970; SCOTT, 1995). Pelo foco da organização burocrática na eficácia, cada membro deve ocupar um cargo adequado à sua perícia e área específica de competência, cabendo-lhe a execução estrita destas tarefas (WEBER, 1971; SCOTT, 1995).

De acordo com Cohen *et al.* (1974), são diversos os elementos do modelo burocrático observáveis em universidades. Para os autores, a universidade é uma organização com objetivos bem definidos, especificados por alguns grupos formais, com tecnologia bem definida e largamente compreendida. Soma-se ainda, a universidade é organizada em uma estrutura hierarquizada de autoridade, controle e organização de tarefas, com a finalidade de realizar eficientemente seus objetivos. Os membros da organização universitária são alocados em cargos e desempenham atividades com base em critérios formais bem definidos (competência técnica, antiguidade e mérito).

De acordo com Hardy e Fachin (2000), quando as universidades assumem a condição de organização burocrática, passam a ser orientadas basicamente para as questões internas. Este processo leva a universidade a ignorar as mudanças provenientes do ambiente externo. Teixeira (1988) afirma que, neste contexto, a universidade persegue seus próprios interesses, em um sistema fechado, ignorando pressões políticas e sociais do ambiente externo.

De acordo com Becher (1988), são características das organizações universitárias que se alinham ao modelo burocrático: (i) a estruturação hierárquica dos cargos e da autoridade, (ii) a definição de níveis de responsabilidade, (iii) as cadeias de comando e a estrutura normativa constituída a partir de regulamentos formais e (iv) a estrutura de órgãos e comissões.

No mesmo sentido, Baldridge (1971) afirma que a organização universitária apresenta características típicas do modelo burocrático. O autor enfatiza aspectos como a hierarquia formal dos cargos e responsabilidades e de autoridade, definindo um sistema de relações formais de autoridade e subordinação entre os membros. Outro aspecto apontado pelo autor é a existência de regulamentos formais que ordenam o trabalho da instituição, gerando um clima de aceitação e conformidade. Entretanto, Blau e Scott (1977) afirmam que as universidades se diferem das organizações burocráticas em decorrência do baixo nível de supervisão do trabalho, ausência de regras claras sobre o desempenho e responsabilidade acadêmica e pelo alto nível de descentralização administrativa de autoridade.

De acordo com Becher (1988), apesar de apresentar características do modelo burocrático, as universidades não parecem se alinhar adequadamente a este padrão. Desta forma, faz-se necessário compreender a dinâmica universitária a partir de outros modelos que, não sendo concorrentes ao modelo burocrático, são complementares a ele, permitindo a criação de uma perspectiva mais plural de entendimento (Quadro 2).

Quadro 2. Características do modelo de governança burocrática

Hierarquia de autoridade claramente definida com três ou mais níveis de autoridade
Regras e normas específicas que regulam todos os órgãos universitários, uma composição e competência
Atos, decisões e regras específicas e acadêmicas, escritas e registradas em estatutos e regulamentos gerais e específicos
Especialização funcional que determina a divisão do trabalho de direção e de execução, por área de conhecimento.
Seleção de candidatos a cargo diretivo e docente, realizada com base nas qualificações técnicas de provas e títulos.
Sistema de promoção de conformidade com a realização acadêmica e tempo de serviço na instituição.

Fonte: Adaptado a partir de Hardy e Fachin (2000), Tomasi (2012) e Baldridge (1982).

Modelo político

O modelo político de governança universitária considera este tipo de organização como sistemas políticos em miniatura (BALDRIDGE *et al.*, 1978), ou campos de disputa política, com grupos de interesse dinâmicos e conflitos similares aos da sociedade civil. Neste modelo, diferentemente do modelo burocrático, onde a racionalidade instrumental norteia as ações, as principais decisões são definidas a partir de interesses pessoais. Os objetivos e as expectativas pessoais, portanto, vão determinar as ações no jogo. Nesta perspectiva, as estratégias dos membros incluem influência, conflitos, acordos políticos, barganhas e negociações (ANASTASSOPOULOS *et al.*, 1991).

Para Bolman e Deal (1989), a perspectiva política pode ser sintetizada a partir de cinco afirmativas centrais: (i) decisões importantes nas organizações envolvem a alocação de recursos escassos; (ii) organizações são compostas por grupos de interesses (que podem ser agrupados em níveis hierárquicos, grupos profissionais, grupos étnicos etc.); (iii) indivíduos e grupos de interesses se diferenciam em suas preferências, valores, crenças e percepções da realidade; (iv) os objetivos e decisões organizacionais emergem como resultado de processos de negociação

e barganha entre os diferentes grupos de interesse e membros da organização; (v) como resultado da disputa de recursos escassos, o processo de negociação e conflitos são centrais na vida organizacional.

Dentro da perspectiva de organização política, a formulação das ações organizacionais são resultado de negociações que decorrem em função do poder relativo de cada grupo de interesses, correspondendo assim a um ajuste – equilíbrio – temporário que pode representar o resultado de muitas forças. O resultado final, assim, pode não ser o pretendido e nem preferido por qualquer um dos grupos ou indivíduos (BIRNBAUM, 1988).

Neste mesmo sentido, Baldridge (1978) afirma que as organizações acadêmicas são coalizões de indivíduos e grupos com diferenças e objetivos conflitantes. Este cenário torna o processo de luta política central na ação organizacional. O autor entende a universidade como um sistema plural, frequentemente "fraturado" pelos conflitos. Decorrente desta disputa, a organização tem suas próprias metas influenciadas pelos interesses, valores e expectativas destes grupos.

De acordo com Bacharach (1988), são características do modelo político que podem ser observadas nas organizações universitárias:

- As organizações universitárias são arenas políticas que apresentam lutas constantes pelo poder, com o objetivo de acesso e controle a recursos reais e/ou simbólicos. Assim, os membros da organização são atores políticos com suas demandas, estratégias e táticas.
- O processo de decisão é a área chave do conflito. Assim, retomando Baldridge (1978), cada grupo organizado procura maximizá-lo e influenciá-lo de acordo com seus interesses específicos;
- Em decorrência de um maior poder de influência exercido por alguns grupos, comparado à ação de membros individuais, a arena política vê surgir as coalizações, que refletem e consolidam os objetivos coletivos.
- Apenas a coalizão dominante é que controla a estrutura do poder e recursos em um determinado momento. Este grupo dominante impõe suas estratégias e lógicas de ação.

Quadro 3. Características do modelo de governança política

O conflito é natural e deve ser esperado em qualquer organização complexa.
Nas universidades, encontram-se diversos blocos de poder e grupos de interesse que se esforçam para garantir a prioridade de seus valores e metas.
Muitas das principais decisões são controladas por pequenos grupos da elite do poder.
A tendência democrática é similar à sociedade em que está inserida.
A pressão política e a barganha pelos interesses dos grupos ultrapassam os limites da autoridade formal do sistema burocrático.
Interesses de grupos externos também exercem poder sobre as decisões da universidade.

Fonte: Adaptado a partir de Hardy e Fachin (2000), Tomasi (2012) e Baldridge (1982).

O modelo político demonstra a existência de duas estruturas de poder, muitas vezes conflitantes: a estrutura burocrática legal-formal (dada pela hierarquia formal) e a estrutura política informal (definidas pelas articulações de grupos e coalizações políticas com seus objetivos particulares). Nesta perspectiva, a gestão universitária deve concentrar-se na constante administração dos conflitos para que estes não atinjam o estado de ruptura, na negociação dos interesses de diferentes grupos. Dessa forma, contribuirá para a produção de decisões consensuais e para a conciliação, gerando um equilíbrio de forças. Neste contexto, como o confronto e conflito de interesses tornam-se o cotidiano da ação organizacional, cabe aos gestores a atuação como árbitros ou moderadores (BALDRIDGE, 1982).

No Quadro 3 são sintetizadas as principais características do modelo político de governança.

Modelo colegiado

O modelo colegiado surge do entendimento de que o modelo burocrático tem capacidade limitada para explicar a ação universitária (BALDRIDGE, 1971). Para o autor, a universidade pode ser considerada um colegiado ou comunidade de acadêmicos. No meio universitário, os pro-

Quadro 4. Características do modelo de governança colegiada

Os acadêmicos têm tendências a não se submeterem ao processo hierarquizado da burocracia.
A participação da comunidade acadêmica nas tomadas de decisões é temporária.
A comunidade docente tende a administrar seu próprio trabalho, por meio da autoridade profissional.
Os funcionários burocratas tendem a administrar com menor influência.
As decisões são tomadas por consenso.
O docente é tecnicamente competente para tomar suas próprias decisões.

Fonte: Adaptado a partir de Hardy e Fachin (2000), Tomasi (2012) e Baldridge (1982).

fessores têm a tendência a não se submeter às decisões burocráticas, reclamando o direito de participar de decisões que sejam de interesse coletivo.

De acordo com Mintzberg *et al.* (2006), o modelo colegiado considera qualquer comportamento que seja motivado por uma preocupação com o bem da instituição. Este modelo, portanto, considera a centralidade da participação da comunidade universitária, especialmente docentes, na condução dos trabalhos e tomada de decisões na universidade. Assim, compete à comunidade universitária a criação das políticas, programas e orçamentos da instituição ligados a pesquisas e serviços disponibilizados pela universidade. Nesta perspectiva, o corpo docente é tecnicamente competente e habilitado para participar do processo de tomada de decisões da instituição. De acordo com Baldridge (1982), no modelo colegiado as decisões são tomadas consensualmente, sendo exposto como o mais razoável método de organização universitária (Quadro 4).

Modelo de anarquia organizada

Desenvolvido por March e Olsen (1976), o modelo de governança de anarquia organizada contempla organizações que apresentam objetivos inconsistentes e mal definidos, tecnologia pouco clara, procedimentos de teste e erro e pela participação fluida dos membros. Este cenário leva a uma ambiguidade na ação organizacional: os processos

decisórios são complexos pela falta de objetivos claros, consistentes ou compartilhados.

No modelo de anarquia organizada, as linhas de autoridade e responsabilidade são indefinidas e pouco visíveis, apresentando também desarticulação estrutural e funcional. Ao discutir o modelo de anarquia organizada para as universidades, Cohen *et al.* (1972) enfatizam que estas instituições possuem características singulares: possuem estruturas obscuras e pobremente estruturadas, além de prestar serviços a clientes que requerem participar do processo de decisão.

De acordo com Baldridge (1982), as decisões, no ambiente universitário, não são tomadas, elas apenas acontecem. O conceito de anarquia organizada discute, portanto, a ideia da universidade como uma organização coesa, reconhecendo que nela prevalecem lógicas conflituosas, percepções divergentes e ambiguidade de preferências, na medida em que os atores não sabem exatamente o que querem (FRIEDBERG, 1995, *apud* TOMASI, 2012). Assim, os atores organizacionais agem em função da percepção das oportunidades com as quais deparam, gerando também uma ambiguidade de escolhas e decisões. Para o autor, as decisões são mais resultantes do acaso do que da vontade de qualquer um dos participantes.

Para Cohen *et al.* (1974), os processos de decisão resultam aleatórios na medida em que não há um sistema racional de tomada de decisões. O processo decisório é reduzido a uma escolha entre soluções existentes em uma caixa de lixo (*garbage can)* para onde são direcionados diferentes tipos de problemas e soluções, à medida que vão surgindo. As ocasiões de escolha conduzem, então, à escolha de problemas e soluções. De acordo com os autores, a organização se torna uma série de escolhas à procura de problemas e de decisores em busca de objetivos.

De acordo com Weick (1971), a organização pode ser vista como um *loosely coupled system* ou "sistema fragilmente articulado". Assim, apresenta uma estrutura organizacional pouco rígida e variável, com uma grande flexibilidade e relativa autonomia das suas estruturas e participantes, ações, resultados e objetivos. Nesta perspectiva, a organização é vista como uma conjugação de estruturas articuladas em uma ambivalência entre uma coesão frágil e interdependência.

Quadro 5. Características do modelo de anarquia organizada

As universidades possuem objetivos amplos, ambíguos e, muitas vezes, conflitantes.
Os profissionais que nela atuam requerem autonomia para a execução de suas tarefas, exigindo participação no processo decisório.
A tecnologia utilizada é difusa, não permitindo o estabelecimento de rotinas, prevalecendo o atendimento diferenciado aos clientes.
A clientela atendida pelas organizações universitárias tem necessidades diferenciadas, muitas vezes, consegue obter participação no processo institucional de tomada de decisão.
Os gestores universitários não planejam. Organização centrada em órgãos colegiados.
As decisões não são definitivas, e o problema acaba retornando várias vezes aos órgãos colegiados competentes.

Fonte: Adaptado a partir de Hardy e Fachin (2000), Tomasi (2012) e Baldridge (1982).

Para March e Olsen (1976), o modelo anárquico pode ser observado em instituições universitárias pela observação da ação dos atores em direções diferentes, pela ausência de coordenação das ações e pela natureza ambígua dos objetivos. De acordo com Leitão (2010), o processo decisório, na prática, ocorre de forma muito mais desordenada e fluida do que os modelos normativos prescrevem (Quadro 5).

No Quadro 6 é apresentada a síntese das principais características dos modelos estudados. A partir da discussão anteriormente apresentada e à guisa de consolidação, verificamos que:

- O modelo colegiado enfatiza primariamente o fato que as decisões, concentradas nas mãos dos pares, são tomadas de forma consensual, pela existência de normas, valores e entendimento compartilhados dos objetivos e prioridades a serem atingidos (GOODMAN, 1962).
- O modelo burocrático define que a estrutura organizacional da universidade estabelece linhas de autoridade, normas e procedimentos para a tomada de decisão. Nesta perspectiva, a tomada de

Quadro 6. Consolidação de abordagens teóricas

Burocrático	Político	Colegiado	Anarquia organizada
• Hierarquia de autoridade claramente definida com três ou mais níveis de autoridade. • Regras e normas específicas que regulam todos os órgãos universitários, uma composição e competência. • Atos, decisões e regras administrativas e acadêmicas, escritas e registradas em estatutos e regulamentos gerais e específicos. • Especialização funcional que determina a divisão do trabalho de direção e de execução, por área de conhecimento. • Seleção de candidatos a cargo diretivo e docente, realizada com base nas qualificações técnicas de provas e títulos. • Sistema de promoção em conformidade com a realização acadêmica e tempo de serviço na instituição.	• O conflito é natural e deve ser esperado em qualquer organização complexa. • Nas universidades, encontram-se diversos blocos de poder e grupos de interesse que se esforçam para garantir a prioridade de seus valores e metas. • Muitas das principais decisões são controladas por pequenos grupos da elite do poder. • A tendência democrática é similar à da sociedade em que está inserida. • A pressão política e a barganha pelos interesses dos grupos ultrapassam os limites da autoridade formal do sistema burocrático. • Interesses de grupos externos também exercem poder sobre as decisões da universidade.	• Os acadêmicos têm tendências a não se submeterem ao processo hierarquizado da burocracia. • A participação da comunidade acadêmica nas tomadas de decisão é temporária. • A comunidade docente tende a administrar seu próprio trabalho, por meio da autoridade profissional. • Os funcionários burocratas tendem a administrar com menor influência. • As decisões são tomadas por consenso. • O docente é tecnicamente competente para tomar as próprias decisões.	• As universidades possuem objetivos vagos, ambíguos e muitas vezes conflitantes. • Os profissionais requerem autonomia para a execução das tarefas, exigindo participação no processo decisório. • A tecnologia utilizada é difusa, não permitindo o estabelecimento de rotinas, prevalecendo o atendimento diferenciado aos clientes. • A comunidade atendida pelas organizações universitárias tem necessidades diferenciadas e muitas vezes, consegue obter participação no processo de tomada de decisão. • Os gestores universitários não planejam. Organização centrada em órgãos colegiados. • As decisões não são definitivas e o problema acaba retornando várias vezes aos órgãos colegiados competentes.

Fonte: Adaptado a partir dos autores do referencial teórico.

decisão é padronizada, baseada em critérios universais, formalizados em regras e procedimentos, adotados seguindo uma estrutura bem definida de autoridade e canais formais de comunicação. A eficiência e o atingimento dos objetivos representam as principais características deste processo de tomada de decisão (KEZAR e ECKEL, 2004).

- O modelo político reflete sobre a perspectiva do modelo colegiado, considerado utópico pelo autor. Na perspectiva de Baldridge (1971), não é possível a fusão de interesses antagônicos e individuais em um consenso baseado em valores e normas comuns. No modelo político, cada ator tem escolhas e razões particulares. Desta forma, tensões e conflitos, não considerados no modelo colegiado e burocrático, são características centrais na atividade universitária (BALDRIDGE, 1971).
- O modelo da anarquia organizada (COHEN *et al.*, 1972) rejeita a ideia de que as decisões são tomadas de forma linear, seguindo uma estrutura ideal de identificação de objetivos, alternativas e suas consequências. Neste modelo, as decisões resultam de alternativas incertas em um contexto de ambiguidade (não compreensão e falta de clareza no entendimento dos problemas), somado a conflitos de interesse.

Conformidade (*compliance*): definições e contribuições para a gestão universitária

O termo conformidade (*compliance)* origina-se do verbo inglês *to comply*, que significa cumprir, obedecer, observar, satisfazer o que foi imposto. *Compliance* é o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir leis, diretrizes, regulamentos internos e externos, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e o risco legal/regulatório (COIMBRA e MANZI, 2010). Para os autores, o desenvolvimento de um programa de *compliance* pode não ser suficiente para tornar uma organização à prova de desvios de conduta e das crises por ela causados, mas servirá como uma proteção da sua integridade, com redução de

riscos e aprimoramento do sistema de controles internos e combate à corrupção e fraudes.

O respeito às normas é importante, não apenas para evitar punições, mas para que as relações sejam mais harmônicas, a vida em grupo organizada e a instituição consiga atingir os objetivos a que se propõe. A criação de regras gerais, aplicáveis a todas as pessoas da organização, produz uma identidade comum e certo sentimento de interdependência entre os membros, criando um estado de ordem. O sentido das normas está ligado ao fato de que elas são concretizações e materializações de princípios éticos, jurídicos e democráticos (MANZI, 2008).

O Estado de Direito é baseado em normas que dão sentido a valores fundamentais, limitam o poder e constituem garantias aos direitos individuais. O *compliance*, assim, pode ser visto como uma decorrência e, até mesmo, uma exigência do Estado Democrático de Direito (MANZI, 2008; SINGH E BUSSEN, 2015).

De acordo Coimbra e Manzi (2010), os benefícios do *compliance* estão ligados à redução de custos. De acordo com Newton (2002), *apud* Coimbra e Manzi (2010), US$ 1 gasto em *compliance* significa uma economia de US$ 5 em custos com processos legais, danos de reputação e perda de produtividade. Para o autor, "se você pensa que *compliance* é caro (representa custo), tente não adotar os preceitos do *compliance*".

O *compliance* também permite a melhoria na relação com *stakeholders* externos. Um programa de *compliance* facilita o desenvolvimento de relações mais harmoniosas, para evitar conflitos éticos com fornecedores, investidores, clientes e outros públicos com os quais a empresa mantém relacionamento. Com isso, a organização torna-se mais confiável e melhora sua reputação perante este público (MANZI, 2008).

O *compliance* adequado preserva a responsabilidade civil e criminal de proprietários, conselheiros e executivos, pois reduz e previne erros de administração. Além disso, leva a uma conduta diligente dos administradores na prevenção de fraudes, reduzindo, por consequência, o risco de responsabilização por conduta de colaboradores da empresa ou, pelo menos, a redução da condenação em eventuais ações (SINGH e BUSSEN, 2015; MANZI, 2008).

Para Manzi (2008, p. 15), faz parte do escopo da função *compliance* o atendimento aos seguintes aspectos:

1. Leis – aderência e cumprimento;
2. Princípios éticos e normas de conduta – existência e observância;
3. Regulamentos e normas – implementação, aderência e atualização;
4. Procedimentos e controles internos – existência e observância;
5. Sistema de informações – implementação e funcionalidade;
6. Planos de contingência – implementação e efetividade, por meio de testes periódicos;
7. Segregação de funções – adequada implementação a fim de evitar o conflito de interesses;
8. Relatório do sistema de controles internos (gestão de *compliance*) – avaliação dos riscos e dos controles internos – elaboração com base nas informações obtidas junto às diversas áreas da instituição, visando apresentar a situação qualitativa do sistema de controles internos;
9. Políticas internas – que previnam problemas de não conformidade com leis e regulamentações.
   Fomentar desenvolvimento de cultura de controle, em conjunto com as demais pilastras do sistema de controles internos, na busca incessante da conformidade.

Ainda cabe à função *compliance* certificar que, nas relações com órgãos reguladores e fiscalizadores, sejam atendidos todos os itens requeridos, de forma adequada. Na relação com auditores externos e internos, que todos os itens identificados em não conformidade com leis, regulamentações e políticas sejam atendidos e corrigidos pelas várias áreas (MANZI, 2008).

Para a organização universitária, a função *compliance* está ligada ao efetivo cumprimento dos processos-fim, que justificam sua missão. Assim, resgatando o modelo de universidade como sistema (MARCOVITCH, 2015), o efetivo *compliance* nas Universidades se traduz no cumprimento das quatro atividades: as atividades-fins, a gestão de recursos humanos, financeiros e o acompanhamento de recursos extraorçamen-

tários. Os processos devem ser desenvolvidos respeitando o estatuto, regimento, os valores universitários e demais normas da instituição.

O programa de *compliance* pode ser considerado a peça-chave do sistema de integridade de uma organização. Para Coimbra e Manzi (2010), a integridade pode ser considerada como efeito ou causa. No primeiro caso, a integridade-efeito refere-se aos elementos que garantem a coesão interna de um sistema, determinando que algo está inteiro. Já a integridade-causa provoca a "determinação em alguém" (p. 8), levando a pessoa ou organização a fazer o que é certo. Para os autores, "integridade-causa = caráter" (p. 9). A integridade significa mais do que apenas cumprir as regras, mas sim atuar de acordo com uma visão e missão. Uma organização íntegra, portanto, mantém as decisões, atividades ou ações alinhadas com sua identidade, nunca perdendo de vista valores e missão. Em outras palavras, a integridade estabelece custos e limites para que os valores e princípios sejam protegidos.

Para garantir a integridade da organização, Coimbra e Manzi (2010) defendem que a organização deve integrar um conjunto de elementos: decisões (escolhas), sequências (processos), consequências (resultados), limites (regulação e autorregulação), pessoas (treinamento) e monitoramento. Para efetivar a integração destes elementos, as organizações adotam os mais variados sistemas, entre eles o sistema de integridade corporativa.

O sistema de integridade corporativa tem como objetivo garantir a articulação das atividades de auditoria, *compliance*, controles internos, ética empresarial, gestão de crises, gestão de riscos, segurança corporativa e sustentabilidade. O sistema de integridade corporativa colabora com a gestão a partir do fornecimento de relatórios e orientações que explicitem indicadores e pontos de atenção (*red flags*) relativos a todas as atividades integradas pelo sistema. O sistema de integridade também monitora indicadores-chave e limites prudenciais, disparando dispositivos que interrompam e mitiguem crises, sempre que atividades e prevenção de desvios falharem (COIMBRA e MANZI, 2010).

Gestão de riscos

O escopo e os objetivos da gestão de riscos variam de acordo com a organização e devem estar alinhados à estratégia, operações, contexto normativo e particularidades do setor de atuação. A metodologia mais amplamente divulgada quanto à gestão de riscos é a *Enterprise Risk Management Framework* (Gerenciamento de Riscos Corporativos), publicada pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO). A metodologia define o gerenciamento de riscos corporativos "como um processo conduzido em uma organização pelo Conselho de Administração, diretoria e demais empregados, aplicados no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite ao risco da organização e possibilitar a garantia razoável do cumprimento de seus objetivos" (COIMBRA e MANZI, 2010, p. 42).

A partir do gerenciamento de riscos, uma organização consegue entender e determinar os riscos mais significativos, que podem afetar sua missão e objetivos. Com isto, conseguem-se realinhar decisões, estratégias e planejamento de negócios, além de definir rápidas respostas aos riscos relevantes identificados, reduzindo surpresas operacionais e perdas.

O gerenciamento de riscos também permite o alinhamento do apetite aos riscos à ação administrativa. O apetite ao risco é definido pelo COSO como a quantidade que uma organização quer assumir de risco em um determinado tempo para alcançar seus objetivos alinhados à sua estratégia. Organizações mais agressivas aceitam uma alta alocação de capital em projetos com alto retorno potencial e alto risco; enquanto organizações mais conservadoras, atuantes no mesmo setor, investem em projetos com menor risco, mais estáveis e previsíveis.

A metodologia *Enterprise Risk Management Framework* apresenta oito componentes inter-relacionados, a partir dos quais a administração gerencia a organização (COIMBRA e MANZI, 2010):

- ambiente interno: refere-se à filosofia de gestão de riscos adotada pela empresa, seu apetite ao risco, valores e integridade;
- fixação de objetivos: definidos pela alta administração, devem ser estabelecidos antes da identificação dos eventos com potencial de risco;
- identificação de eventos: eventos internos e externos que impactam no cumprimento dos objetivos de uma organização, classificados em riscos ou oportunidades;
- avaliação de riscos: processo de análise dos eventos identificados anteriormente, definindo sua probabilidade e impacto. A partir desta análise, define-se a base como deverão ser administrados;
- resposta a riscos: compreende a ação definida pela administração para lidar com o risco. Pode envolver as ações: evitar, aceitar, mitigar ou compartilhar o risco. Deve estar alinhada ao apetite ao risco da organização;
- controle: políticas e procedimentos que assegurem que as respostas ao risco sejam executadas com eficácia;
- informações e comunicações: envolve os processos de identificação e coleta de informações no prazo que permitam o cumprimento de suas responsabilidades;
- monitoramento: processo de contínuo monitoramento e aperfeiçoamento do sistema, realizando as modificações necessárias.

Os autores destacam que o processo de gerenciamento de riscos corporativos não é linear, mas sim interativo e multidirecional, em que quase todos os componentes influenciam uns aos outros. O processo de gerenciamento de riscos deve ter no seu escopo a identificação e tratamento de riscos de conformidade nas atividades, específicas de cada setor, que apresentam maior risco. A adequada gestão de risco de *compliance* permite que os gestores da organização monitorem não apenas o nível de conformidade quanto às normas e transações rotineiras, mas também os níveis de *compliance* em relação aos sistemas, processos e procedimentos internos e externos.

Quadro 7. Diferenças entre compliance e gestão de riscos

Área	Responsabilidade	Diferenciação
Compliance	Assegurar, em conjunto com as demais áreas, a adequação, o fortalecimento do sistema de controles internos, procurando mitigar os riscos de acordo com a complexidade de seus negócios, bem como disseminar a cultura de controles para assegurar o cumprimento de leis e regulamentos existentes.	Verifica e monitora as alterações no ambiente regulatório das organizações, tais como normas do órgão regulador, da legislação fiscal, societária e outras, bem como as alterações produzidas por novos produtos lançados, e informa às áreas envolvidas as alterações nas estruturas de controles internos.
Gestão de riscos	Identificar, medir, gerenciar e controlar os riscos das organizações. Essa gestão é fundamental para a instituição compreender os riscos assumidos, dimensionando-os e adequando-os aos seus objetivos relacionados ao risco *versus* retorno de suas operações.	Acompanha a estrutura de controles internos das organizações, por meio de ferramentas como análise geral de riscos, gestão integrada de riscos, controles e dicionários de risco, avaliando a arquitetura de controles *versus* os riscos (operacional, legal, de crédito, de mercado, de subscrição e outros) envolvidos na operação.

Fonte: Manzi e Coimbra (2010, p. 47).

Com a integração das atividades de gestão de *compliance* com as ações de gestão de riscos, a organização obtém os seguintes benefícios (adaptada de COIMBRA e MANZI, 2010, p. 46):

- evitar grandes surpresas
- sistematicamente identificar, avaliar e priorizar riscos;
- evitar riscos não recompensáveis e proteger ativos em uso;
- promover o aprendizado organizacional em todos os níveis;
- reduzir chances de repetição de problemas;
- prevenir grandes erros;

- assegurar que más notícias traguem interna e rapidamente – sistema de advertência antecipada;
- aprimorar habilidade para antecipar e se preparar para mudanças;
- estabelecer uma cultura baseada em riscos;
- fornecer segurança de que riscos e exposição são compreendidos e mitigados;
- buscar o crescimento, assegurando-se de que os riscos estratégicos e táticos estão sendo mitigados;
- maximizar as chances de sucesso no alcance das metas de negócio planejadas;
- acelerar a habilidade de responder às mudanças e às oportunidades;
- instalar uma infraestrutura de controle apropriada.

Assim, Manzi e Coimbra estabelecem como diferenciações entre as atividades de gestão de *compliance* e de riscos (Quadro 7).

Procedimentos metodológicos

A metodologia de pesquisa compreende a classificação, a especificação do modelo de análise e o delineamento da pesquisa, assim como o objeto da pesquisa. Também são apresentadas as técnicas de coleta e análise dos dados, bem como as limitações do estudo.

Perguntas de pesquisa

Considerando que o objetivo do trabalho é identificar as causas e efeitos do desequilíbrio financeiro na Universidade de São Paulo, limitando a análise ao período de 2010 a 2014, foram desenvolvidas quatro perguntas de pesquisa, as quais correspondem a formulações mais específicas relacionadas ao problema de pesquisa, tendo por finalidade melhor direcionar o esforço de investigação em etapas coerentes e articuladas. Isto posto, as seguintes perguntas de pesquisa orientaram a realização deste trabalho:

- Quais são as razões que explicam o desequilíbrio financeiro apresentado pela Universidade de São Paulo, a partir de 2013?
- Quais são as ações e decisões, tomadas pela Universidade de São Paulo, no período de 2010 a 2013, que provocaram o crescente desequilíbrio financeiro nos anos seguintes?
- As decisões tomadas no período 2010-2013 estavam amparadas nos instrumentos normativos da Universidade de São Paulo?
- A partir da análise dos dados e com base na literatura da área de gestão, quais propostas poderiam aperfeiçoar a governança e a conformidade na Universidade de São Paulo?

Classificação da pesquisa

Esta pesquisa é do tipo exploratório e descritivo. É exploratória pois tem como finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos, ideias, para a formulação de abordagens mais condizentes com o desenvolvimento de estudos posteriores. É descritiva no momento em que o pesquisador procura descrever a realidade como ela é, sem se preocupar em modificá-la (RICHARDSON, 1989). A pesquisa também tem caráter avaliativo, enfatizado na avaliação das causas e efeitos do desequilíbrio financeiro na Universidade de São Paulo. Também se verifica o caráter avaliativo no momento em que se confronta os fundamentos teóricos com os resultados obtidos no estudo (SELLTIZ *et al.*, 1987).

Quanto à abordagem do trabalho, a mesma pode ser quantitativa, qualitativa ou híbrida, conjugando métodos qualitativos e quantitativos (CRESWELL, 2014). Na primeira abordagem, quantitativa, variáveis predeterminadas são mensuradas e expressas numericamente. Os resultados são analisados com o uso de métodos quantitativos, como a estatística. Já a pesquisa qualitativa se preocupa com o fenômeno, ou seja, a interpretação de um fato realizada pelo pesquisador (APPOLINÁRIO, 2004). Para Creswell (2014), na pesquisa qualitativa, o pesquisador busca manter o foco no entendimento do significado dos fatos para os participantes do fenômeno ou evento a ser estudado e não o significado descrito na literatura. Para o autor, o processo de pesquisa

nesta abordagem é emergente. Isto significa que o planejamento inicial da pesquisa pode não ser fielmente seguido, podendo existir mudanças em alguns ou todos os processos da pesquisa à medida que o pesquisador vai a campo e inicia a coleta de dados.

Nesta pesquisa adota-se a abordagem qualitativa, a qual foi adotada tendo em vista as seguintes características, conforme apresentado por Bogdan e Biklen (1994):

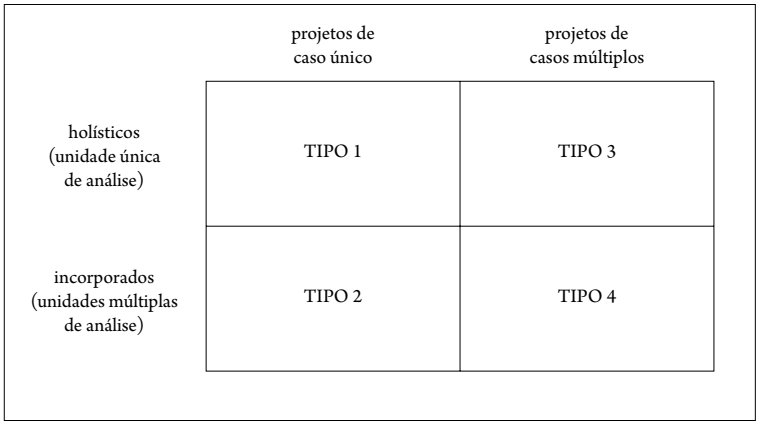
- Na pesquisa qualitativa, a fonte direta de dados é o próprio ambiente natural em que o fenômeno se desenvolve, o qual é considerado pelo pesquisador como instrumento principal.
- A pesquisa qualitativa aborda o contexto no qual o processo decisório é desenvolvido, quais as principais tensões e, não apenas uma representação quantitativa do que fora decidido ou deliberado, apurando-se e demonstrando os resultados ou produtos.

Delineamento da pesquisa

Definiu-se como estratégia adequada para o desenvolvimento do trabalho o estudo de caso. De acordo com Yin (2008) o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Para o autor, o estudo de caso é a estratégia de pesquisa que abrange a lógica do planejamento, incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à respectiva análise. Segundo Schramm (1971, *apud* YIN 2008, p. 35): "a essência de um estudo de caso [...] é que ela tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados".

De acordo com Yin (2008), existem quatro possibilidades de desenvolvimento de estudos de caso. O autor propõe duas dimensões de estudo: a primeira está relacionada à quantidade de casos a serem trabalhados (único ou múltiplos), ao passo que a segunda está relacionada com a quantidade de unidades de análise (holístico, com apenas uma

Figura 2. Tipos básicos de pesquisas para Estudos de Caso



Fonte: Yin (2008).

unidade de análise, ou enraizado, com múltiplas unidades de análise). Do cruzamento dessas duas dimensões, têm-se as quatro possíveis estratégias de condução dos estudos de caso, como pode ser observado na Figura 2.

O desenho de pesquisa proposto é do Tipo 1, em que se utiliza um único estudo de caso e com uma única unidade de análise. Para Yin (2008) a condução de estudos de caso único pode ser justificada por três razões:

- quando o caso único representa o caso decisivo ao testar uma teoria bem formulada. O estudo de caso classificado pelo autor como decisivo tem todas as condições que permitem utilizá-lo para confirmar, contestar ou estender a teoria;
- quando o caso representa um caso raro ou extremo (p. 63). Para o autor, esta é uma situação comum na psicologia clínica, na qual um distúrbio específico pode ser tão raro que justifica a documentação de qualquer caso único;
- quando o caso é revelador. Nesta situação, o pesquisador tem a oportunidade de "observar e analisar um fenômeno previamente inacessível à investigação científica".

A escolha da Universidade de São Paulo, no período estudado, decorre do entendimento que este estudo de caso atenderia, em graus variados, aos três critérios apresentados por Yin (1994): trata-se de um estudo de caso representativo, raro e também revelador.

Modelo de análise

O modelo de análise da pesquisa engloba duas fases: a primeira etapa compreende a fase exploratória, e a segunda é a fase descritiva da pesquisa e de análise. A primeira etapa tem por objetivo identificar, a partir da análise de dados secundários, especialmente matérias divulgadas em periódicos, com destaque à *Folha de S.Paulo*, as decisões administrativas tomadas pela Universidade, no período de 2010 a 2014, com ênfase no desequilíbrio financeiro. Nesta etapa da pesquisa, busca-se identificar as decisões com maior capacidade de explicação, como causadoras do desequilíbrio.

O destaque dado a este diário se justifica por: (i) estar sediado no Estado de São Paulo, tendo, assim, a Universidade de São Paulo dentro de seu escopo de cobertura editorial; (ii) ser um dos jornais de maior tiragem do país; (iii) ter – ao longo do período estudado – abordado a então denominada "crise financeira da USP" de forma persistente.

A segunda etapa teve por objetivo coletar dados a partir de relatórios e documentos públicos – divulgados pela Universidade – para verificar e intensificar a busca por maiores informações. Com isto, aprofundando o entendimento do contexto e, especialmente, as causas e efeitos do desequilíbrio financeiro, como objeto pesquisado.

Categorias analíticas

O problema de pesquisa delineado apresenta as seguintes categorias analíticas: desequilíbrio financeiro e governança universitária. A seguir são apresentadas as categorias analíticas relevantes ao estudo, considerando as especificações de "Conceito" (C) e "Definição Operacional" (DO). O termo "definição operacional" apresentado por Kerlinger

(1979) diz respeito à descrição dos procedimentos necessários para que se apreenda ou se verifique as questões em estudo.

Desequilíbrio financeiro

Conceito: Condição em que a receita total de uma organização é inferior à soma de seus custos e despesas. No caso da Universidade, a receita total é expressa pelos repasses recebidos pelo Estado de São Paulo e obtida junto a outras instituições.

Fontes primarias: Relatórios, atas e outros documentos da Universidade, declarações públicas dos integrantes da Universidade, especialmente participantes dos Conselhos Superiores (Conselho Universitário – CO e Comissão de Orçamento e Patrimônio – COP).

Governança universitária

Conceito: processo de criação de políticas e de tomada de decisões de alto nível em instituições de ensino superior que almejam converter objetivos institucionais e recursos em resultados (KEZAR e ECKEL, 2004).

Fontes primarias: Relatórios, atas e documentos da Universidade, declarações públicas de integrantes da Universidade, especialmente participantes dos Conselhos Superiores (Conselho Universitário – CO, Comissão de Orçamento e Patrimônio – COP e Comissão de Legislação e Recursos – CLR).

Coleta de dados

Quanto à coleta de dados, foram utilizadas a análise documental e a análise de conteúdo. De acordo com Cervo e Bervian (1983) e Selltiz *et al.* (1987), a análise de texto valoriza a descrição verbal para a obtenção de informação com relação aos estímulos ou experiências a que está exposto. Trata-se de uma conversa que tem por objetivo, mediante as respostas fornecidas, recolher dados para a pesquisa. A coleta de dados foi realizada a partir de cinco fontes, indicadas nos tópicos abaixo.

- Notícias relativas à Universidade de São Paulo, publicados em periódico de circulação nacional. Foi escolhido o jornal *Folha de S.Paulo*, publicado pelo Grupo Folha. O período selecionado para coleta das matérias foi de 1º de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2014.
- Relatórios da Universidade de São Paulo que abrangem o período de análise (2010-2014), disponibilizados em meios eletrônicos (a partir do site da Secretaria Geral da Universidade) e em meio impresso. Os seguintes documentos se destacam:
- Atas de reuniões do Conselho Universitário (CO), da Comissão de Orçamento e Patrimônio (COP) e da Comissão de Legislação e Recursos, publicadas no site da Secretaria Geral. Nestas atas constam as principais decisões tomadas nas instâncias formais da Universidade, bem como dão elementos para esclarecer o contexto em que as decisões foram tomadas;
- Circulares normativas, publicadas no site da Secretaria Geral da Universidade de São Paulo, no período de 1º de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2014;
- Comunicados da Reitoria, publicados no site da Secretaria Geral da Universidade de São Paulo, no período de 1º de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2014.
- Anuários estatísticos, publicados no site da Secretaria Geral da Universidade de São Paulo. Foram consultados os anuários estatísticos dos anos de 1995 a 2014.

A relação dos documentos consultados é apresentada no Anexo I.

Apresentação de dados

Autonomia financeira das universidades públicas paulistas

A Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, buscou resgatar garantias e liberdades individuais em um país que saía de um longo e traumático período de governo militar. A Carta Magna, logo batizada

de "Constituição Cidadã", concedeu autonomia a vários entes, como ao Poder Judiciário (autonomias administrativa e financeira), Municípios (municipal), Ministério Público (funcional e administrativa) e às Universidades (didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial).

A autonomia universitária é abordada no Artigo 207 da Constituição Federal, que apresenta o seguinte texto:

> Art. 207 – As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.
>
> § 1º – É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)
>
> § 2º – O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996).

Ao mesmo tempo em que concede a autonomia universitária, a Constituição Federal também estabeleceu, em seu Artigo 206, os princípios educacionais, que estabelecem o quadro geral e os limites de exercício da autonomia:

> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
>
> I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
>
> II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
>
> III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
>
> IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
>
> V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
>
> VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII – garantia de padrão de qualidade.

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

A inclusão da autonomia universitária na Constituição de 1988 e, posteriormente, na edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/1996), estabeleceu um grande avanço no tratamento jurídico à autonomia no contexto universitário, ao estabelecer as condições que lhe são inerentes (RANIERI, 2005). Com a garantia da autonomia no texto constitucional, limitava-se a atuação normativa e legislativa do Estado quanto às atividades didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Embora a presente pesquisa não adote, centralmente, o arcabouço teórico da área das Ciências Jurídicas, faz-se necessário recorrer a esta área do conhecimento a fim de estabelecer definições quanto à autonomia universitária. O texto constitucional em si não define, claramente, o sentido de autonomia. Assim, faz-se necessário recorrer a outros textos a fim de defini-lo. Na área das Ciências Jurídicas, a doutrina é pacífica ao estabelecer, em uma apreensão ampla e genérica, que autonomia:

[...] designa poder de autodeterminação, exprimindo a ideia de direção própria, [...] a competência de autonormação, ou seja, a possibilidade de dar-se um ordenamento jurídico, o que consiste em poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém, e limitado pelo ordenamento geral em que se insere, sem o qual, ou fora do qual, não existiria" (RANIERI, 2005, p. 20).

A autora destaca, entretanto, que a definição normalmente aceita de autonomia está relacionada "à negação de qualquer limite ou vínculo do que às suas características essenciais, derivadas de sua origem política e da configuração jurídica que adquire nos diversos ordenamentos, de sorte que a sua noção relaciona-se à não dependência, antes da independência limitada, à não sujeição, antes da liberdade concedida para fim específico, e assim por diante" (RANIERI, 2005, p. 20).

Pelas definições apresentadas, apreende-se que a autonomia pode ser entendida como a "capacidade de reger-se por leis próprias" (DURHAM, 2005, p. 2). Entretanto, a autonomia não pode ser entendida como a liberdade absoluta. O exercício da autonomia é circunscrito às funções sociais específicas pelas quais foram criadas e que as legitimam. A autonomia, portanto, "é sempre relativa e deve ser definida como reconhecimento de sua capacidade de reger-se por suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina" (DURHAM, 2005, p. 2).

Por fim, a autonomia difere da soberania, sendo que a atuação da primeira é limitada pelos limites legais impostos pela segunda. Assim, a autonomia não exclui formas de controle por parte do poder público ou a liberdade para se desrespeitar as leis (DURHAM, 2005).

Este modelo de financiamento, adotado pelo Estado de São Paulo, é pioneiro e único no Brasil e contribuiu para o desenvolvimento das três universidades paulistas (GOLDEMBERG, 2015). A criação de regras claras e estáveis de financiamento garantiu às universidades paulistas uma maior previsibilidade orçamentária, possibilitando planejamento e execução de atividades com maior horizonte temporal.

Conclusões, limitações da pesquisa e recomendações para estudos futuros

O presente estudo teve como objetivo identificar as causas do desequilíbrio financeiro da Universidade de São Paulo, no período de 2010 a 2014. Conciliando conceitos de *compliance*, teoria de sistemas e governança universitária, o estudo buscou responder a quatro questões:

- Quais são as razões que explicam o desequilíbrio financeiro apresentado pela Universidade de São Paulo a partir de 2013?
- Quais são as ações e decisões, tomadas pela Universidade de São Paulo, no período de 2010 e 2013, que provocaram o crescente desequilíbrio financeiro nos anos seguintes?
- As decisões tomadas no período 2010-2013 estavam amparadas por instrumentos normativos da Universidade de São Paulo?
- A partir da análise dos dados e com base na literatura da área de gestão, quais propostas poderiam aperfeiçoar a governança e a conformidade na Universidade de São Paulo?

As seguintes decisões foram identificadas como sendo indutoras para o desequilíbrio: implantação do Plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos e duas movimentações de carreira, promovidas nos anos de 2012 e 2013, decorrentes do plano de carreira; ampliação da base de beneficiários de auxílio-alimentação e vale-refeição; reajuste dos valores destes benefícios acima da inflação acumulada do período. Outra decisão, de menor impacto financeiro, também foi descrita e avaliada: pagamento do Prêmio de Excelência Acadêmica em 2013, sem disponibilidade orçamentária e sem avaliação pela COP e CO. Foi também analisada a criação da Vice-Reitoria Executiva de Administração, em substituição ao cargo de Diretor da Codage. A criação da Vice-Reitoria Executiva de Administração, embora tenha resultado em baixo impacto financeiro, foi analisada por promover uma alteração na estrutura administrativa da Universidade.

O desequilíbrio financeiro da Universidade foi causado pela elevação de gastos sem o resguardo de uma ampliação dos repasses de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo. A elevação dos gastos aconteceu especialmente com o aumento de gastos com salários de servidores e pagamentos de benefícios (auxílio-alimentação e vale-refeição), em detrimento aos gastos de custeio e investimentos.

Outro fator que contribuiu com o desequilíbrio financeiro foi a não adoção de instrumentos de gestão adequados. Universidades são sistemas complexos (BALDRIDGE, 1978) e multifacetados (AXEL-BERG,

2015). Administradores consideram relações simples e lineares de causa e efeito, que em muitos casos não podem ser adotadas na organização universitária, pela sua complexidade (BIRNBAUM, 1984). A gestão de uma organização com estas características e neste contexto exige a adoção de instrumentos apropriados de controle financeiro/orçamentário, de gestão de riscos e impactos cruzados (MANZI, 2008).

Contraditoriamente, os dados da pesquisa não apontaram a adoção de processos e instrumentos apropriados de planejamento financeiro/orçamentário e de risco. A implantação do Plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos é ilustrativa neste ponto: na sessão do CO em que o plano foi aprovado, o dado, apresentado pela COP, que amparou a decisão dos conselheiros, foi o impacto percentual do plano de cargos e salários no orçamento da universidade no ano seguinte ao corrente. Uma decisão complexa, irreversível, com significativos impactos financeiros plurianuais, fora reduzida a um único dado, que posteriormente se mostrou subdimensionada.

Questões simples – do ponto de vista da gestão universitária – não foram trazidas pela COP: os repasses do tesouro do Estado de São Paulo permanecerão crescentes? Caso negativo, quais são os impactos esperados? Quais são os impactos plurianuais da implementação do plano de carreira? Caso a previsão trazida pela COP (impacto percentual do plano de carreira) mostre-se subdimensionada, quais são os planos de contingenciamento e cenários traçados pela Reitoria e COP? A previsão considera os impactos cruzados dos reajustes da Cruesp e movimentações de carreira? O uso das reservas previdenciárias da USP como "colchão de segurança" é adequado? A reserva previdenciária pode ser utilizada para elevar as despesas de pessoal correntes e projetadas, mesmo que isto ocorra num período excepcional de crescimento nominal das receitas orçamentárias?

O terceiro achado da pesquisa está relacionado ao uso inadequado das reservas previdenciárias da Universidade. As reservas foram constituídas pela Reitoria da USP (gestão 1997 -2001) como uma provisão, em caso de redução das receitas, para honrar as aposentadorias dos servidores da Universidade, assegurando assim a folha de pagamento dos

servidores ativos. No período abrangido por este estudo, as reservas previdenciárias foram tratadas como uma fonte de receita alternativa para os gastos que foram expandidos ou criados. Em outras palavras, reservas (estoque) foram utilizadas como fluxo (receitas), para fazer frente à ampliação de gastos.

Neste sentido, cabe sublinhar que o uso pontual das reservas previdenciárias para atenuar variações nos repasses financeiros recebidos pela USP é justificável; entretanto, a simples menção das reservas como fonte disponível de recursos em uma decisão que levaria à ampliação de gastos, como aconteceu na aprovação do Plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos, aponta para uma distorção do uso das reservas.

A pesquisa também apontou que decisões com impacto financeiro relevante e plurianual não foram discutidas no Conselho Universitário. Não foram localizados registros de aprovação pelo Conselho dos percentuais referentes às duas movimentações de carreira; mudanças nos critérios de concessão de AA e VR e dos percentuais de reajustes dos valores destes benefícios e valores do Prêmio de Excelência Acadêmica, especialmente em 2013, ano em que a Universidade já estava sofrendo os efeitos do desequilíbrio financeiro.

A discussão e votação das mudanças no plenário do Conselho Universitário não garantiriam que as decisões seriam melhores ou que o desequilíbrio financeiro fosse evitado. Entretanto, a deliberação de decisões de impacto plurianual no CO favoreceria a transparência e isenção das decisões tomadas. A pesquisa evidenciou que algumas decisões geram relevante impacto financeiro plurianual – especialmente aquelas ligadas a salários, benefícios e obras –, produzindo efeitos que ultrapassam o período de um mandato da Reitoria. Estas decisões, por impor restrições orçamentárias às administrações futuras, não deveriam ser discutidas de forma centralizada, mas sim respeitando toda a cadeia decisória vertical da Universidade: Codage, CLR, COP e, finalmente, CO. Ao mesmo tempo, reforça-se, as discussões no CO devem estar amparadas em previsões válidas de impacto financeiro, análise de riscos e impacto cruzado de riscos.

Limitações da pesquisa e recomendações para estudos futuros

Todo método de pesquisa traz possibilidades e limitações (VERGARA, 1997). As limitações da presente pesquisa estão associadas às escolhas metodológicas adotadas. Uma das limitações do estudo está associada à abordagem de pesquisa. Por ser um estudo de caso, com abordagem qualitativa, seus resultados não permitem generalização para outras instituições com as mesmas características.

Outra limitação está vinculada à escolha do conjunto das decisões analisadas com maior profundidade. Vários documentos da coleta de dados apontam que as decisões descritas e analisadas neste estudo são aquelas que melhor explicam as causas do desequilíbrio financeiro. Entretanto, pelo fato de que todas as decisões do período foram analisadas de forma individualizada, eventualmente algum processo decisório relevante pode não ter sido identificado.

Uma terceira limitação de pesquisa está ligada à escolha das fontes de dados da pesquisa. Para a análise em profundidade das decisões, foram utilizados, exclusivamente, documentos oficiais da Universidade de São Paulo, especialmente atas dos conselhos superiores e relatórios da Codage, optando-se por não utilizar entrevistas. A opção se justifica pelo fato de que, ao entrevistar, por exemplo, algum participante dos Conselhos Superiores, após os desdobramentos do desequilíbrio financeiro, corre-se o risco de não se ter acesso às informações que levaram às decisões naquela época, mas sim a uma interpretação subjetiva do personagem à luz dos eventos e efeitos decorrentes daquela decisão.

Em termos de recomendações para estudos futuros, pode-se, de forma não exaustiva, sugerir a realização das seguintes pesquisas:

- Estudar a atuação do administrador público e o devido *compliance* em situações em que o contexto legal e normativo não é explícito ou é subjetivo ao delimitar os limites de atuação. A administração universitária traz um contexto de pluralidade de

situações e desafios, trazendo a dúvida: qual o limite à discricionariedade do gestor?

- Registrar as particularidades do desequilíbrio financeiro nas demais universidades públicas paulistas, Unesp e Unicamp, onde também se observou uma situação de desequilíbrio financeiro análoga à da USP;
- O presente trabalho tem um recorte de tempo limitado, 2010 a 2014, enfatizando as decisões que levaram ao desequilíbrio financeiro. Sugere-se investigar os desdobramentos do desequilíbrio, ampliando a análise temporalmente e documentando as decisões tomadas no âmbito dos Conselhos Superiores para retomar o equilíbrio financeiro/orçamentário.

Referências Bibliográficas (Parte 2)

Agopyan, V.; Toneto Jr., R. "O Desequilíbrio Financeiro da usp: Origens e Medidas de Ajuste". *Revista usp*, nº 105, 2015, pp. 19-32.

Anastassopoulos, J.-P. *et al. Strategor: stratégie, structure, décision, identité – politique générale d'enterprise*. Paris, InterEditions, 1991.

Appolinário, F. *Dicionário de Metodologia Científica*. São Paulo, Atlas, 2004.

Ashe-Eric. *Higher Education Report 2001*. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1002/(issn)1536-0709/issues?activeYear=2001>. Acesso em: 1 mar. 2015. 2001

Axel-Berg, J. *Competing on the World Stage: The Universidade de São Paulo and Global Universities Rankings*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2015.

Bacharach, S. B. "Notes on a Political Theory of Educational Organizations". In: Westoby, A. (ed.). *Culture and Power in Educational Organizations*. Philadelphia, Open University Press, 1988, pp. 277-288.

Baldridge, J.; Curtis, D. & Ecker, G. *Policy Making and Effective Leadership*. San Francisco/London, Jossey-Bass, 1978.

_____. *Estruturación de Políticas y Liderazgo Efectivo en la Educación Superior*. México, Noema, 1982.

_____. *Power and Conflict in the University*. New York, John Wiley & Sons, 1971.

Becher, T. "Principles and Politics: An Interpretative Framework for University Management". Westoby, A. (ed.). *Culture and Power in Educational Organizations*. Philadelphia, Open University Press, 1988.

Birnbaum, R. *How Colleges Work: The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*. San Francisco, Jossey-Bass, 1988.

Blau, P. M. & Scott, W. R. *Organizações Formais*. São Paulo, Atlas, 1977.

Bogdan, R. & Biklen, S. *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto, lda, 1994.

Bolman, L. & Deal, T. *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*. San Francisco, Jossey, 1989.

Borça, G. R. & Torres, E. T. "Analisando a Crise do Subprime". *Revista do bndes*, vol. 15, nº 30, dez. 2008, pp. 129-159.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília (df), Senado, 1988.

Bronn, P. S. & Olson, E. L. "Mapping the Strategic Thinking of the Public Relation Managers in a Crisis Situation: An Illustrative Example Using Conjoint Analysis. *Public Relations Review*, 25(3), 1999, pp. 351-368.

Cervo, A. L. & Bervian, P. A. *Metodologia Científica: Para Uso de Estudantes Universitários*. 3.ed. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1983.

Codage. *Anuário Estatístico 2001-2014*. Disponível em: <uspdigital.usp.br/anuario/> Acesso em: 1 mar. 2015.

Cohen, M. D. & March, J. G. *Leadership and Ambiguity. The American College President*. New York, McGraw-Hill, 1974.

Cohen, M. D.; March, J. G. & Olsen, J. P. "Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, nº 1, 1972, pp. 1-25.

Coimbra, M. & Manzi, V. *Manual de Compliance*. São Paulo, Atlas, 2010.

Creswell, J. W. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2014.

Cruz, H. "Apresentação: Hélio Nogueira da Cruz". In: Marcovitch, J. (org). *A usp e seus Desafios – Volume 1*. São Paulo, Edusp. 2001.

Dréze, J. & Debelle, J. *Concepções da Universidade*. Fortaleza, edufce, 1983.

Durham, E. *A Autonomia Universitária: Extensão e Limites*. Documento de trabalho. São Paulo, usp, 2005

Ellström, P.-E. *Rationality, Anarchy and the Planning of Change in Educational Organizations. A Study of Problem Solving and Planning of Change in Small Work Groups*. Tese (Doutorado em Administração), Linköpping University, 1984.

Ésther, A. B. "Universidade: Uma 'Eterna' Crise de Identidade". In: *Seminário Acadêmico do Mestrado em Economia Aplicada*. Juiz de Fora. Texto para discussão, 2007.

Etzioni, A. *Organizações Modernas*. São Paulo, Pioneira, 1974.

Fearn-Banks, K. *Crisis Communications: A Casebook Approach*. Mahwah (nj), Lawrence Erlbaum Associates, 2007.

Ferreira, S. *A Universidade do Século xxi: Concepções, Finalidades e Contradições*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

FGV. *Índices Gerais de Preços*. Disponível em: <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6160B0D7D>. Acesso em: 17 jun. 2016.

FILLER, L. & MANN, H. *On the Crisis in Education*. Yellow Springs, Antioch Press, 1965.

FRANCO, H. *A Contabilidade na Era da Globalização*. São Paulo, Atlas, 1999.

FRIEDBERG, E. *O Poder e a Regra. Dinâmicas da Acção Organizada*. Lisboa, Instituto Piaget, 1995.

GOLDEMBERG, J. "Crise Põe Autonomia da USP em Xeque". *O Estado de S. Paulo*, 2014 (meio eletrônico).

_____. "Debate IEA – Crise na USP". Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/eventos/eventos-gerais/crise-da-usp>. Acesso em: 20 maio 2016.

GOODMAN, P. *The Community of Scholars*. New York, Random House, 1962.

HARDY, C. & FACHIN, R. C. *Gestão Estratégica na Universidade Brasileira: Teoria e Casos*. Porto Alegre, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

HOBSBAWM, E. J. *A Era dos Extremos. O Breve Século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

JANOTTI, A. *Origens da Universidade: A Singularidade do Caso Português*. São Paulo, Edusp, 1992.

KERLINGER, F. N. *Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo, Editora Pedagógica, 1979.

KEZAR, A. & ECKEL, P. "Meeting Today's Governance Challenges". *Journal of Higher Education*, vol. 75, n. 4, jul.-ago. 2004, pp. 371-399.

KWICKERS, P. "Governing Governance: Organisation Law and Network – Process – Design". *International Journal for Education Law and Policy*, vol. 1, 2002, pp. 73-102.

LAGADEC, P. *Preventing Chaos in a Crisis: Strategies for Prevention, Control and Damage Limitation*. New York, McGraw-Hill, 1993.

LEITÃO, P. C. C. *Informação, Concorrência e Processo Decisório em Instituições de Ensino Superior: Um Estudo sob o Enfoque do Sensemaking Organizacional*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

LERBINGER, O. *The Crisis Manager: Facing Risk and Responsability*. Mahwah, Erlbaum, 1997.

LINKE, C. G. "Crisis: Dealing with the Unexpected". In: CANTOR, B. *Experts in Action: Inside Public Relations*. New York, Longman, 1989.

LODI, J. B. *Governança Corporativa: O Governo da Empresa e o Conselho de Administração*. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

MANZI, V. *Compliance no Brasil – Consolidação e Perspectivas*. São Paulo, Saint Paul, 2008.

March, J. G. & Olsen, J. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen, Universitetsforlaget, 1976.

Marcovitch, J. "Universidade em Movimento". *Revista usp*, vol. 105, 2015, pp. 43-50.

_____. *A Universidade (Im)possível*. São Paulo, Futura, 1998.

_____. Conferência proferida no seminário "Cursos de Extensão na usp em Debate", realizado na Universidade de São Paulo, 22 jun. 2015.

Mayntz, R. *Sociología de la Organización*. Madrid, Alianza Editorial, 1987.

Merton, R. K. *Sociologia Teoria e Estrutura*. São Paulo, Mestre Jou, 1970.

Millett, J. D. *Decision Making and Administration in Higher Education*. Ohio, The Kent State University Press, 1968.

Mintzberg, H. *Criando Organizações Eficazes*. São Paulo, Atlas, 2003.

_____; Lampel, J.; Quinn, J. B. & Ghoshal, S. *O Processo da Estratégia: Conceitos, Contextos e Casos Selecionados*. Porto Alegre, Bookman, 2006.

Moreno, N. A. *A Informação Arquivística no Processo de Tomada de Decisão em Organizações Universitárias*. Tese de Doutorado, ufmg/eci, Belo Horizonte, 2006.

Morgan, G. *Imagens da Organização*. São Paulo, Atlas, 1996.

Morin, E. "For a Crisiology". *Industrial and Environmental Crisis Quartely*, 7 (1), 1992, pp. 5-21.

Muth, M. & Donaldson, L. "Stewardship Theory and Board Structure: A Contingency Approach". *Corporate Governance*, 6 (1), 1998, pp. 5-28.

Newton, A. *The Handbook of Compliance: Making Ethics Work in Financial Services*. Mind into Matter, 2002.

Oliveira, R. C. "Educação Superior, Concepções e Função Social da Universidade". *Anais do v Encontro de Pesquisa em Educação*. Maceió, Ufal, 2010.

Pearson, C. M. & Clair, J. A. "Reframing Crisis Management". *Academy of Management Review*, 23 (1), 1998, pp. 59-76.

Percy-Smith, C. *Local Governance in Britain*. Basingstoke, Palgrave, 2001.

Poster, C. *School Decision Making*. Heinemann, Educational Hooks, 1976.

Ranieri, N. B. S. "Aspectos Jurídicos da Autonomia Universitária no Brasil". *Revista cej*, nº 31, out.-dez. 2005.

_____. "Autonomia Universitária e Lei de Responsabilidade Fiscal: Relações e Implicações". *Revista usp*, nº 105, 2015, pp. 33-42.

Richardson, R. J. *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. São Paulo, Atlas, 1989.

Sartori, R. *Governança em Agentes de Fomento dos Sistemas Regionais de ct&i*. Tese de Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Florianópolis, ufsc, 2011.

Schramm, S. *Notes on Case Studies for Instructional Media Projects. Working Paper for Academy of Educational Development*. Washington dc, 1971.

Scott, W. R. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, Sage, 1995.

Selltiz, C.; Lawrence, S.; Wrightsman, C. & Cook, S. *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais*. São Paulo, epu, 1987.

Shattock, M. *Managing Good Governance in Higher Education*. Berkshire, Open University, 2006.

Siddiqui, S. A. *Managerial Economics and Financial Analysis*. New Delhi, New Age, 2005

Singh, N. & Bussen, J. *Compliance Management*. Santa Barbara (Califórnia), Praeger, 2015.

Teixeira, A. *Educação e Universidade*. Rio de Janeiro, Editora da ufrj, 1988.

Tomasi, M. *Dilemas das Decisões Orçamentárias*. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal da Bahia, 2012.

Trindade, H. "Saber e Poder: Os Dilemas da Universidade Brasileira". *Estudos Avançados*, vol. 14, nº 40, 2000.

Tyler, W. B. *Organización Escolar. Una Perspectiva Sociológica*. Madrid, Morata, 1991.

Universidade de São Paulo. *Anuário Estatístico 2014*. Disponível em: <uspdigital.usp.br/anuario/>. Acesso em: 1 mar. 2015.

_____. *Anuário Estatístico 2015*. Disponível em: <uspdigital.usp.br/anuario/>. Acesso em: 1 mar. 2015.

_____. "Comunicado da Reitoria de 4 dez. 2013". Gabinete da Reitoria, 2013.

_____. "Resolução nº 5.483 de 6 nov. 2008". Secretaria Geral, 2008.

_____. "Ata da Reunião do Conselho Universitário". Secretaria Geral, 16 nov. 2010.

_____. "Atas da Comissão de Orçamento e Patrimônio (2010-2014)". Secretaria Geral, São Paulo, 2015.

_____. "Atas do Conselho Universitário (2010-2014)". Secretaria Geral, São Paulo, 2015.

_____. "Ciclo da usp Discute Ciência e Inovação no Brasil". Disponível em: <http://www5.usp.br/70389/ciclo-na-usp-discute-ciencia-e-inovacao-no-brasil/>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. "Parecer da Comissão Gestora do Prêmio Excelência Acadêmica Institucional usp". Disponível em: <http://www.usp.br/imprensa/?p=5990>. Acesso em: 5 jul. 2016.

Vergara, S. C. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo, Atlas, 1997.

Weber, M. *Ensaios de Sociologia*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

_____ & Eldridge, J. E. T. *Max Weber: The Interpretation of Social Reality*. New York, Scribner, 1975.

Weick, K. E. "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems". *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, nº 1, 1976, pp. 1-19.

_____. *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks, Sage, 1995.

Whitehead, A. N. *The Aims of Educations*. London, Williams and Norgate, 1929.

Yin, R. K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre, Bookman, 2008.

Anexo I

Relação de documentos consultados

Documento	Discriminação dos documentos e fonte
Atas das reuniões do Conselho Universitário	Datas: 23/02/2010; 06/04/2010; 14/09/2010; 09/11/2010; 16/11/2010; 14/12/2010; 14/12/2010; 01/03/2011; 10/05/2011; 28/06/2011; 05/07/2011; 18/10/2011; 13/12/2011; 23/02/2012; 20/06/2012; 26/06/2012; 25/09/2012; 18/12/2012; 26/03/2013; 02/07/2013; 01/10/2013; 11/02/2014; 25/02/2014; 25/03/2014; 20/05/2014; 03/06/2014; 26/08/2014; 02/09/2014; 16/09/2014; 11/11/2014; 18/11/2014; 09/12/2014 Fonte: Site – Secretaria Geral da USP. Endereço: http://www.usp.br/secretaria/?page_id=3770
Atas das reuniões da Comissão de Orçamento e Patrimônio	Datas: 09/02/2010; 08/03/2010; 23/03/2010; 13/04/2010; 10/05/2010; 24/05/2010; 09/08/2010; 30/08/2010; 20/09/2010; 18/10/2010; 08/11/2010; 22/11/2010; 06/12/2010; 14/02/2011; 14/03/2011; 11/04/2011; 28/04/2011; 09/05/2011; 23/05/2011; 06/06/2011; 20/06/2011; 08/08/2011; 22/08/2011; 05/09/2011; 19/09/2011; 03/10/2011; 17/10/2011; 07/11/2011; 21/11/2011; 05/12/2011; 12/03/2012; 26/03/2012; 23/04/2012; 14/05/2012; 28/05/2012; 25/06/2012; 13/08/2012; 27/08/2012; 24/09/2012; 22/10/2012; 12/11/2012; 10/12/2012; 18/02/2013; 08/04/2013; 22/04/2013; 06/05/2013; 03/06/2013; 01/07/2013; 12/08/2013; 26/08/2013; 16/09/2013; 30/09/2013; 21/10/2013; 18/11/2013; 09/12/2013; 13/02/2014; 18/02/2014; 18/03/2014; 01/04/2014; 15/04/2014; 13/05/2014; 27/05/2014; 24/06/2014; 26/06/2014; 08/07/2014; 05/08/2014; 21/08/2014; 28/08/2014; 02/09/2014; 09/09/2014; 12/09/2014; 16/09/2014; 07/10/2014; 21/10/2014; 04/11/2014; 19/11/2014; 02/12/2014; 09/12/2014 Fonte: Site – Secretaria Geral da USP. Endereço: http://www.usp.br/secretaria/?page_id=3777

Atas das reuniões da Comissão de Legislação e Recursos	Datas: 08/03/2010; 17/03/2010; 20/04/2010; 16/06/2010; 10/08/2010; 10/09/2010; 26/10/2010; 30/11/2010; 14/12/2010; 01/03/2011; 22/03/2011; 26/04/2011; 24/05/2011; 22/06/2011; 24/08/2011; 21/09/2011; 05/10/2011; 04/11/2011; 08/12/2011; 14/03/2011; 11/04/2011; 13/06/2011; 15/08/2011; 18/09/2011; 24/10/2011; 05/12/2011; 14/03/2012; 11/04/2012; 13/06/2012; 15/08/2012; 18/09/2012; 24/10/2012; 05/12/2012; 16/04/2013; 05/06/2013; 27/08/2013; 24/09/2013; 27/11/2013; 17/02/2014; 11/03/2014; 08/04/2014; 06/05/2014; 10/06/2014; 05/08/2014; 20/08/2014; 17/09/2014; 29/10/2014; 01/12/2014 Fonte: Site – Secretaria Geral da USP. Endereço: http://www.usp.br/secretaria/?page_id=3794
Anuário Estatístico USP	Anos 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 Fonte: Site – Anuário Estatístico. Endereço: https://uspdigital.usp.br/anuario/
Diretrizes Orçamentárias USP	Anos: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 Fonte: Site – Controladoria da Administração Geral da USP (Codage). Endereço: http://www.usp.br/codage/?q=node/35
Orçamento – USP	Anos 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 Fonte: Site – Controladoria da Administração Geral da USP (Codage). Endereço: http://www.usp.br/codage/?q=node/35
Planilhas Cruesp	Anos 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 Fonte: Página Planilha Cruesp do site da Controladoria da Administração Geral da USP (Codage). Endereço: http://www.usp.br/codage/?q=node/8
Jornal *Folha de S. Paulo*	Ano 2014 (01/01/2014 a 31/12/2014). Fonte: Site da *Folha de S. Paulo*. Endereço: www.uol.com.br/fsp
Comunicados da Reitoria	Anos 2009 a 2014 Fonte: Site da Sala de Imprensa da USP. Endereço: http://www.usp.br/imprensa/?cat=2416

Agradecimentos

O organizador e os colaboradores são gratos a todos que possibilitaram a realização desta obra, relacionados a seguir, e pedem compreensão por involuntárias omissões:

Adalberto Américo Fischmann, Ana Cristina Santos, Andrea Calabi, Andréa Ximenes, Antonio Roque Dechen, Ariosvaldo Bezerra de Sousa, Cacilda Luna, Carlos Henrique de Brito Cruz, Dante Pinheiro Martinelli, Eduardo Leite, Elaine Graciano, Eliseu Martins, Elizabeth Balbachevsky, Eneida Chiuzini, Eugenio Bucci, Fernando Dias Menezes de Almeida, Francisco Costa, Hélio Nogueira da Cruz, Ignácio Maria Poveda Velasco, João Carlos de Souza Meirelles, José Eduardo Krieger, Jurema Lúcia dos Santos, Justin Axelberg, Leonor Shiroma, Lu Medeiros, Luiz Antonio Teixeira, Luiz Eduardo Iadocicco, Maria Fazanelli Crestana, Márcia Bispo, Marco Henrique Terra, Margarida Maria de Souza, Milena Neves Ramos, Peter Greiner Jr., Plínio Martins Filho, Renata Teixeira dos Reis, Ricardo Assis, Roberto Sbragia, Tito José Bonagamba e Valéria Lourenção.

Os autores também agradecem a todos os colegas que se dedicam, no âmbito das universidades públicas paulistas e do País, ao aprimoramento de sua governança, desempenho da missão acadêmica e zelo pela excelência de suas atividades de ensino, pesquisa científica e extensão universitária.

Sobre os Autores

Alexandre Hideo Sassaki. Professor de Administração no Instituto Federal de Santa Catarina (ifsc) e Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (fea-usp).

Carlos Antonio Luque. Professor Titular do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da usp. Foi Secretário Adjunto da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

Jacques Marcovitch. Professor Sênior da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, da qual foi reitor (1997-2001). Integra o Conselho Deliberativo do iheid, em Genebra.

José Goldemberg. Professor Sênior do Instituto de Energia e Ambiente (iee-usp). Foi reitor da Universidade de São Paulo e atualmente preside a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

Luiz Nunes de Oliveira. Professor Titular do Instituto de Física de São Carlos (usp). Foi Pró-reitor de Pesquisa da usp, Presidente da Comissão Especial de Regime de Trabalho (cert) e editor-chefe do *Brazilian Journal of Physics.*

Nina Beatriz Stocco Ranieri. Professora Associada do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Foi Secretária-geral da usp e coordena a Cátedra Unesco de Direito à Educação.

Rudinei Toneto Jr. Professor Titular do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (usp), da qual foi diretor. Foi também Coordenador de Administração Geral da usp.

Sérgio Adorno. Professor Titular da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (usp), da qual foi diretor. Coordenador do Núcleo de Estudos da Violência e da Cátedra Unesco de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância.

Vahan Agopyan. Professor Titular do Departamento de Engenharia de Construção Civil da Escola Politécnica da usp, da qual foi diretor. Presidiu o Comitê Brasileiro da Construção Civil da abnt. É Vice-reitor da Universidade de São Paulo.

Título	*Universidade em Movimento: Memória de uma Crise*
Organizador	Jacques Marcovitch
Colaboradores	Alexandre Sassaki
	Carlos Antonio Luque
	José Goldemberg
	Luiz Nunes de Oliveira
	Nina Ranieri
	Rudinei Toneto Jr.
	Sérgio Adorno
	Vahan Agopyan
Produção	Plinio Martins Filho
Projeto Gráfico e Capa	Negrito Produção Editorial
Editoração Eletrônica	Negrito Produção Editorial
Revisão de Provas	Luiz Hideki Sakaguti
Formato	16 × 23 cm
Tipologia	Arno Pro
Papel Certificado FSC®	Cartão Supremo 250 g/m² (capa)
	Pólen Soft 80 g/m² (miolo)
Número de Páginas	256
Tiragem	1 000
CTP, Impressão e Acabamento	Lis Gráfica

A academia deve ser por natureza um espaço permanente de busca e descoberta, independentemente da etapa especial que atravesse. O ensino e a pesquisa científica incorporam sempre esta preocupação e o mesmo se pode afirmar de uma governança universitária que assegure o seu livre exercício.

Este livro identifica as causas do desequilíbrio financeiro da Universidade de São Paulo, no período de 2010 a 2014. Além da análise factual, a obra propõe medidas para que desequilíbrios semelhantes sejam evitados no futuro. Trata-se de uma contribuição para o aprimoramento da governança universitária e da tomada de decisões nas universidades públicas brasileiras.

ISBN 978-85-7166-132-5

9 788571 661325 >