

O AJUSTE FINANCEIRO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO NO PERÍODO 2014-2018

Rudinei Toneto Jr I
Marcelo Dottori II
Alberto Teixeira Protti III
Daniel Coelho IV

Introdução

No início de 2014 a Universidade de São Paulo apresentava um quadro financeiro extremamente preocupante. No ano anterior, o déficit financeiro em relação aos repasses do Tesouro Estadual, sua principal fonte de recursos, ficou próximo à R\$ 1bilhão. O comprometimento desses repasses com a folha de pagamento alcançou 99,88%, ou seja, os repasses recebidos quase não eram suficientes para o pagamento dos salários e respectivos encargos de seus funcionários. Com isso, todas as despesas necessárias de custeio e investimento acabaram compondo o déficit mencionado.

Uma parcela do déficit em relação aos recursos recebidos do Tesouro do Estado é coberta por outras receitas da Universidade, decorrentes de convênios e prestação de serviços como, por exemplo, repasses do SUS, aluguéis

e receitas financeiras. Entretanto, dado o montante dos recursos necessários, estes tornaram-se insuficientes para cobrir o déficit corrente do período. Assim, a manutenção das atividades universitárias precisou recorrer às reservas acumuladas em anos anteriores.

O desequilíbrio financeiro da universidade foi o resultado de uma forte expansão das despesas com pessoal, principalmente a partir de 2010, com aumento do quadro de funcionários e dos níveis médios de remuneração e acompanhado por significativa elevação das despesas de custeio e investimento. Como agravante, as despesas de pessoal no setor público são relativamente inflexíveis e tendem naturalmente a se expandir de forma autônoma em função das regras associadas à remuneração no setor público (quinquênios e sexta-parte).

Pelo lado da receita, a crise econômica teve forte impacto nos repasses para a universidade tendo em vista a vinculação destes à arrecadação de ICMS, que foi bastante afetada pela recessão econômica no período de 2014 a 2017, com retomada bastante lenta nos anos seguintes. O declínio em termos reais do repasse contribuiu para aumentar os déficits e, mantida a trajetória de expansão das despesas, levaria ao esgotamento das reservas financeiras da universidade e, por conseguinte, da capacidade da Universidade financiar suas atividades fundamentais. É nesse contexto extremamente frágil que se iniciou a nova gestão reitoral para o período de janeiro de 2014 a janeiro de 2018.

O objetivo desse artigo é analisar o processo de ajustamento financeiro adotado nessa gestão e seus principais resultados. Pretende-se mostrar a eficácia das medidas adotadas que permitiram que a universidade voltasse a uma situação de solidez financeira além de instituir regras de governança que buscaram introduzir boas práticas de gestão financeira.

Com este propósito, o artigo se divide em 3 seções, além desta Introdução e das considerações finais. A Seção 2 apresenta o contexto do financiamento e desempenho financeiro da universidade no período anterior a 2014, no qual se destaca a evolução das receitas e despesas. A Seção 3 apresenta o conjunto de medidas adotadas no período 2014-2017, com destaque para as contenções de despesas de custeio e capital e os dois programas de PIDV que possibilitaram um significativo ajuste na folha de pagamentos e posterior controle do déficit. Nesta seção também se avalia os resultados das medidas adotadas e o desempenho financeiro da Universidade no período e, por meio de simulações e comparações, avaliar o impacto das medidas adotadas. Por fim, a última seção apresenta o comportamento dos indicadores de qualidade acadêmica para inferir se as medidas adotadas podem ter levado a uma deterioração de suas atividades.

Autonomia Universitária e desempenho financeiro da USP antes de 2014

O Decreto 29.598 de 1989 dispôs sobre providências visando a autonomia universitária, com destaque para a vinculação dos repasses financeiros das universidades à arrecadação do ICMS (quota-parte do Estado) e a instituição do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (CRUESP), o qual definiria a divisão do referido percentual entre as três universidades e seria o responsável por definir as normas e critérios da execução orçamentária, sobretudo, com relação à política salarial e de remuneração dos servidores técnicos e docentes. Desse modo, de maneira inédita, o decreto viabilizou uma efetiva autonomia da gestão financeira e patrimonial das Universidades Estaduais Paulistas em consonância com o texto constitucional em seu artigo 207.

Inicialmente, foi estipulado um percentual de 8,4% da arrecadação do ICMS calculado com base na média dos recursos transferidos nos anos anteriores à autonomia, cabendo à USP o valor de 4,46%. Contudo, o período de referência era um período conturbado, marcado por dois planos econômicos de vulto (Plano Cruzado e Plano Bresser) com congelamentos de preços, gatilhos salariais e inflação galopante (pelo IPC-FIPE temos 1986: 68,08%; 1987: 367,12% e 1988: 891,66%). Além das distorções causadas por esses fatores, em 1988 a UNESP incorporou a Universidade Municipal de Bauru impactando, desfavoravelmente, o cálculo do percentual. Desse modo, desde 89 havia o pleito para que o percentual fosse fixado em 9,57% correspondendo ao valor repassado às universidades em 1988.

Nesse ponto, é importante destacar que a Autonomia financeira das Universidades Estaduais Paulistas foi uma grande conquista, mas transferia às Universidades toda a responsabilidade sobre a gestão de seus recursos, tanto no que se refere à negociação de salários e controle das despesas com outros custeios e investimentos quanto à constante necessidade de acomodar às oscilações da arrecadação do ICMS decorrentes da instabilidade econômica. Some-se a isso a questão do passivo previdenciário tanto dos servidores já aposentados, que contribuíam para a previdência do estado, mas se mantinham na folha das universidades, quanto do financiamento das futuras aposentadorias.

Assim, a recessão causada pelo Plano Collor colocou o financiamento das Universidades em cheque até que na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado passou a constar o percentual de no mínimo 9% em 1992 e finalmente, em 1995, alcançou o valor atual de no mínimo 9,57%, dos quais 5,0295% são para a Universidade de São Paulo.

Como ilustrado na Figura 1 e na Tabela 1, apesar do 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, informatização dos processos e a substituição tributária) e de fiscalização, além de incentivos para os cidadãos colaborarem com a arrecadação (como a Nota Fiscal Paulista) levaram a um aumento significativo da receita do ICMS e por consequência dos repasses para as Universidades. Esse aumento de recursos permitiu viabilizar a expansão de vagas e cursos de graduação e pós, bem como o aumento na produção de teses e artigos, como veremos na Seção 4.

Figura 1. ICMS-SP Real (Deflator IPCA a.p. de mai/21)



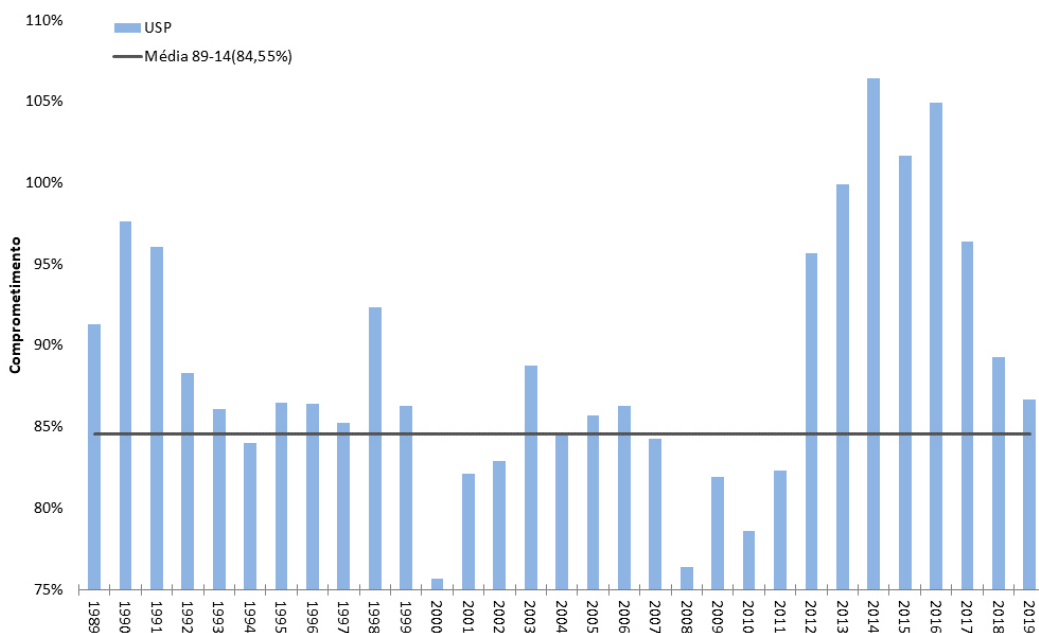
Nas Figura 1 e 3 podemos ver uma tendência de crescimento real do ICMS, em particular entre 1995 e 2013. Note-se ainda que essa tendência acompanha a evolução do PIB, o que explica a forte retração da arrecadação a partir de 2014 quando se iniciou a recessão que se estendeu até 2016, seguida de uma fraca recuperação econômica nos anos seguintes.

Tabela 1. Indicadores de desempenho da USP

	1989	2014	2014/1989	2019	2019/2014
Receita do Tesouro (R\$ Bi)	2.360	6.405	171,39%	5.901	-7,87%
Docentes	5.626	6.090	8,25%	5.382	-11,63%
Téc. Adm.	17.735	17.200	-3,02%	13.368	-22,28%
Vagas Graduação	6.772	11.057	63,28%	11.147	0,81%
Alunos matriculados	47.166	94.891	101,19%	97.325	2,57%
Graduação	32.226	59.081	83,33%	59.097	0,03%
Pós-Graduação	14.940	35.810	139,69%	38.228	6,75%
Títulos	5.273	13.172	149,80%	13.990	6,21%
Graduação	3.639	6.890	89,34%	7.255	5,30%
Pós-Graduação	1.634	6.282	284,46%	6.735	7,21%
Mestrado	1.036	3.600	247,49%	3.873	7,58%
Doutorado	598	2.682	348,49%	2.862	6,71%
Publicação	1.024	11.686	1041,21%	15.702	34,37%

O impacto dos ciclos econômicos aparece também de forma marcada na evolução do comprometimento dos recursos do tesouro com as despesas de pessoal (Figura 2). O comprometimento dos repasses do tesouro estadual com pessoal, inclusive aposentados, oscilou em torno da média de 85%, entre 1989 e 2014. Com isso, os 15% restante dos repasses era direcionado para despesas de custeio e investimento, um percentual adequado dado a natureza das atividades universitária, intensivas em pessoal e que permitiu inclusive a constituição de reservas financeiras.

Figura 2. Percentual da folha de pagamento sobre as liberações financeiras da USP 1989-2019.



A volatilidade do comprometimento indica que a capacidade de ajuste da Universidade aos ciclos econômicos, sobretudo diante da rigidez das despesas com pessoal, vem do controle estrito das despesas gerais da Universidade e da manutenção de um volume mínimo de recursos acumulados em períodos mais favoráveis.

Nesse sentido, a autonomia universitária é um elemento fundamental ao permitir que as universidades possam gerir o próprio caixa e dispor de receitas próprias obtidas a partir do oferecimento de serviços à população, além da receita de aluguéis, vendas e receitas financeiras, entre outras. Além disso, a autonomia financeira beneficiou as universidades ao permitir uma gestão orçamentária mais racional sem impor a necessidade de gastar os recursos repassados a qualquer custo a fim de evitar o retorno destes ao caixa único do Estado, além de estimular a geração de receita própria. Assim, abriu-se a possibilidade

de um planejamento de despesas fundamentais para o desenvolvimento de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão de forma perene e com foco no longo prazo.

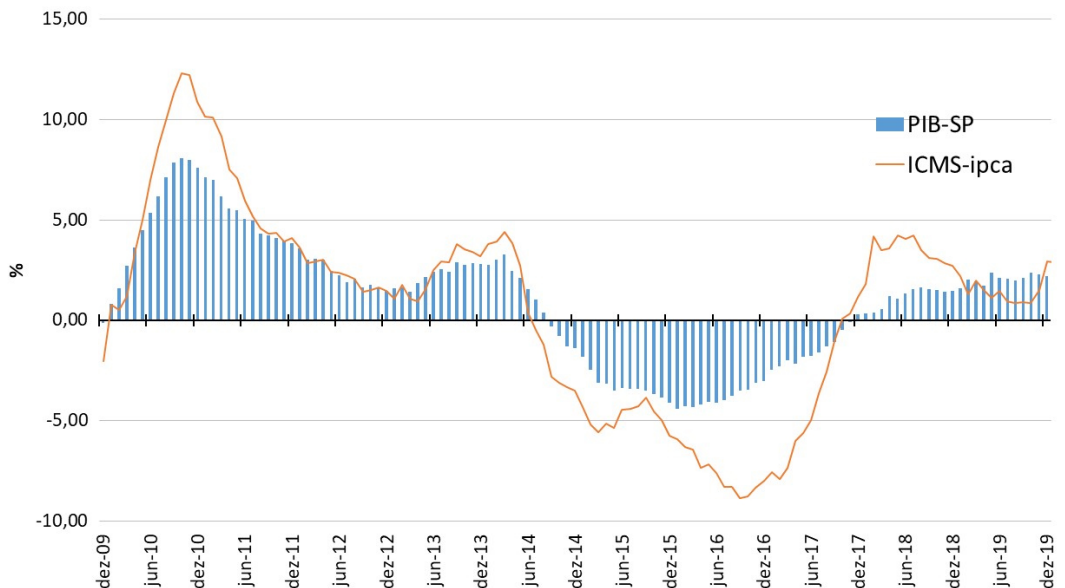
Por outro lado, a vinculação do repasse à arrecadação efetiva do ICMS implica no risco de frustração dessa receita, que é agravado pelo elevado grau de rigidez das despesas da Universidade e pela natureza da correlação do ICMS com o ciclo econômico. Como ilustra a Figura 3, o crescimento real do ICMS segue o crescimento do PIB, mas em períodos de retomada ou crise o ICMS tende a crescer mais ou menos, respectivamente, refletindo o fato do ICMS ser um imposto sobre o consumo agravado pela tendência de muitas empresas atrasarem o pagamento de ICMS em momentos de crise. Portanto, lidar com esse risco implica a necessidade de manter reservas para honrar os compromissos orçamentários assumidos e evitar que essas oscilações na arrecadação interfiram nas atividades da Universidade, que dependem de um planejamento de longo prazo.

Contudo, nem sempre a importância da autonomia universitária é entendida de maneira clara, como ficou evidente durante as recentes discussões acerca do PL 529/2020 na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP). Em seu artigo 14, o PL 529 previa a transferência do “superávit financeiro” das autarquias ao tesouro estadual. Com isso, parte das reservas financeiras da Unesp, USP, Unicamp e Fapesp seriam anualmente transferidas ao caixa único do Governo Estadual. Felizmente, ao final, a maioria dos deputados entendeu os argumentos das Universidades e retiraram o artigo 14 do projeto.

Assim, dada a responsabilidade conferida pela autonomia de gerir as despesas de pessoal, custeio e investimentos com o percentual de repasse do ICMS, não obstante eventuais crises econômicas e a relutância do Governo em repassar valores além do percentual consignado na LDO, é importante que as universidades mantenham um certo

volume de reservas. Todavia, o volume ideal e a forma como serão geridas são questões controversas e que, no caso da USP, só em 2017 passaram a ter um encaminhamento formal com a Resolução N° 7344, de 30 de maio de 2017.¹

Figura 3. PIB-SP vs ICMS real



OBS: Taxa de crescimento acumulada em 12 meses sobre igual período do ano anterior
 Fonte: IBGE, SEFAZ-SP, SEADE e elaboração dos autores.

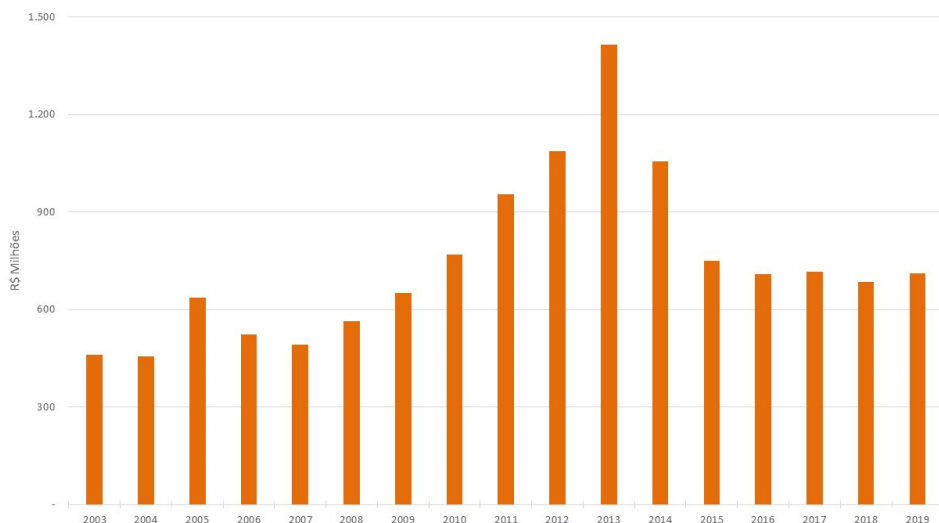
Mesmo no âmbito interno das universidades, às vezes, os limites da autonomia universitária não são bem entendidos, como ficou claro a partir do ano de 2012 quando a USP apresentou o primeiro déficit no saldo entre os repasses do Tesouro Estadual e as despesas totais. Entre 2009 e 2013, as despesas totais da universidade aumentaram 53,5% no período sendo que as despesas com pessoal cresceram 43,7% e as de custeio e investimento aumentaram 117,0% em termos reais. Como se pode observar na Figura 2, o nível de comprometimento dos repasses do Tesouro do Estado com a folha de pagamento atingiu o patamar de 106% em

¹ Disponível em: <http://www.leginf.usp.br/?resolucao=resolucao-no-7344-de-30-de-maio-2017>

2014, o maior patamar do período pós autonomia.

A Figura 4 apresenta a evolução das despesas de custeio e investimentos. Observa-se que a forte expansão dessas despesas no início da década passada foi um dos fatores determinantes para a emergência dos déficits. Deve-se destacar, porém, que essas despesas possuem uma certa flexibilidade e, em geral, os investimentos são os mais sacrificados em momentos de retração, o que pode trazer dificuldades para projetos e programas de longo prazo que contam com a continuidade dos repasses.

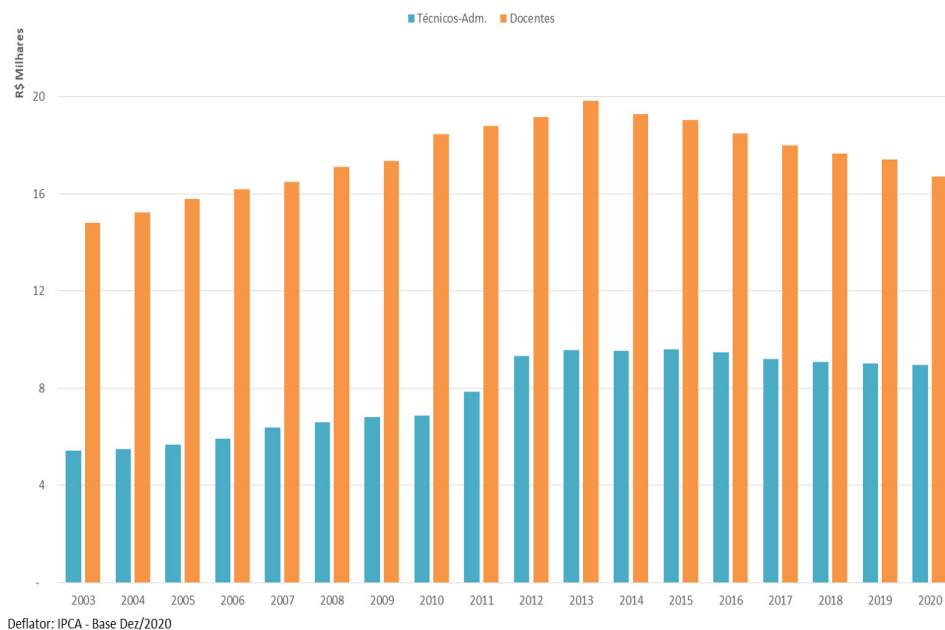
Figura 4. Evolução das despesas de custeio e investimentos (Valores reais – IPCA).



No caso das despesas com pessoal, esse aumento foi resultado do aumento expressivo da contratação de novos servidores técnico-administrativos e do aumento da massa salarial desse grupo por conta da concessão de reajustes salariais acima da inflação, progressões na carreira, aumento dos pisos salariais, prêmios em dinheiro e mudanças no valor e abrangência dos servidores que faziam jus ao auxílio refeição e alimentação. Entre 2009 e 2013, por exemplo, a média salarial dos servidores técnicos-administrativos cresceu, em termos reais, de R\$ 6,8 mil

para R\$ 9,6 mil, aumento de 41%, e o número de servidores saltou de 14.468 para 17.081 (Figura 5 e Figura 6).

Figura 5. Evolução do salário real médio dos servidores.



Com relação aos docentes, também houve um aumento das contratações e do total de vantagens, porém, com intensidade substancialmente menor. Entre 2009 e 2013, o número de docentes contratados cresceu de 5.678 para 6.074 e a média salarial, em termos reais, subiu de R\$ 17,4 mil para R\$ 19,8 mil, um aumento de 14%.

Esse aumento das despesas pressionou fortemente as finanças da Universidade colocando em risco o seu próprio funcionamento no curto prazo. Como se pode observar pela Figura 7, as despesas totais passaram a ficar muito acima das receitas recebidas, aprofundando a situação de déficit financeiro que no ano de 2013 ultrapassou o montante de R\$ 1 bilhão em relação aos recursos do Tesouro do Estado, obrigando a USP a fazer uso de suas reservas financeiras. Essa situação tenderia a se agravar pela perda de dinamismo

econômico, que já começava a se observar com o quadro de instabilidade em 2013 e seus impactos na arrecadação do ICMS. Assim, seriam necessárias medidas de ajustes das despesas para conter a evolução dos déficits, viabilizando o seu financiamento com as reservas da universidade, mas cuja evolução deveria ser revertida para preservar a solvência da universidade e, com isso, sua autonomia.

Figura 6. Servidores da USP em folha.

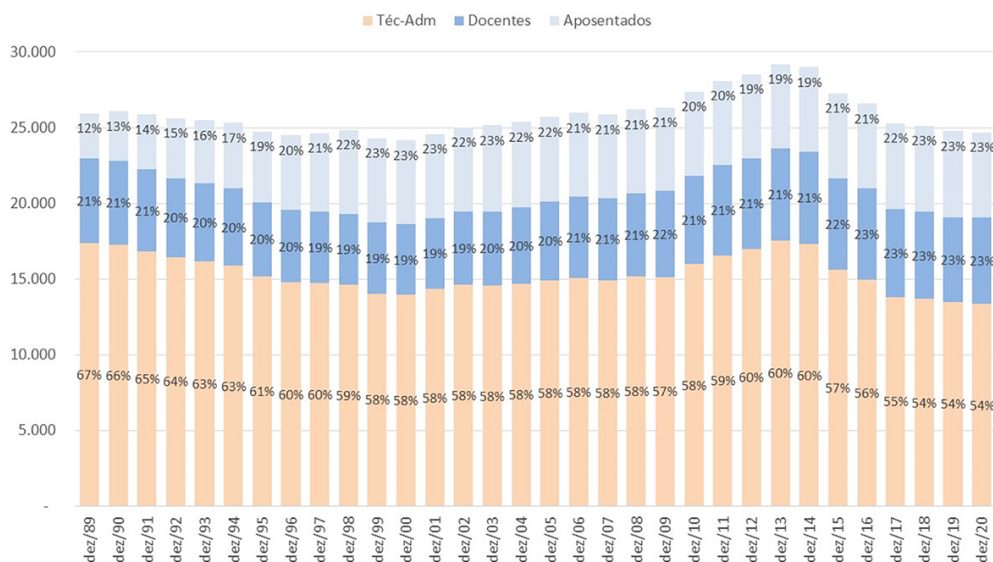
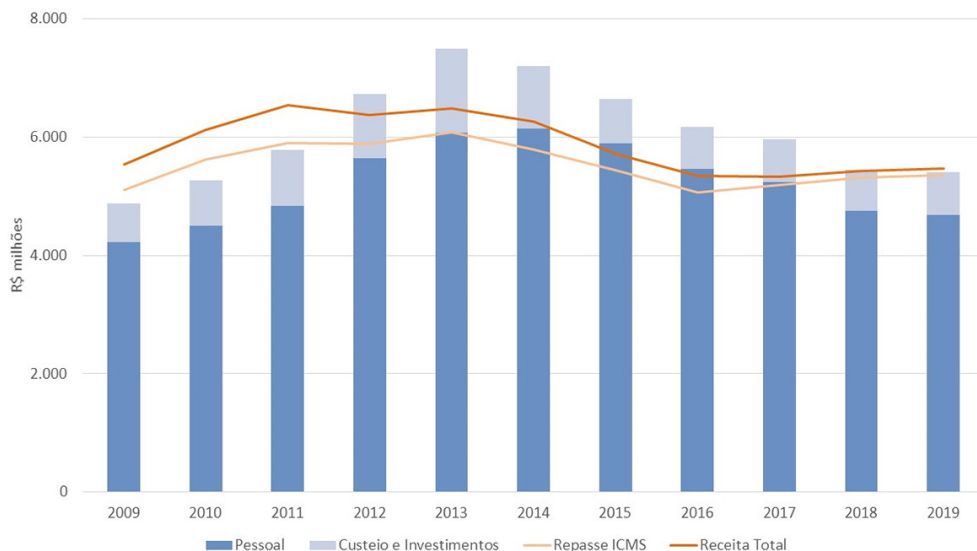


Figura 7. Evolução das receitas e despesas reais (deflator: IPCA).



O processo de ajustamento

Com o comprometimento com pessoal no patamar de 100% e gastos com custeio e investimento de pouco mais de um bilhão de reais, o desequilíbrio das contas da Universidade ao final de 2013 era alarmante. Em 2014, diante desse contexto e da perspectiva de agravamento da crise econômica, a qual se revelou muito mais profunda do que se previa inicialmente, era necessário tomar medidas de contenção de despesas para reverter o crescente desequilíbrio orçamentário e financeiro da Universidade.

Soma-se a esse quadro um volume considerável de despesas assumidas nos anos anteriores, que iriam se materializar em 2014, e a tendência inercial de crescimento da folha de pagamentos e sua difícil compressão. A nova gestão reitoral se viu obrigada a tomar medidas imediatas, para tentar reverter o crescimento das despesas, além de definir políticas de longo prazo que pudessem gerar um equacionamento duradouro das finanças da Universidade.

Dentre as várias medidas adotadas merecem destaque o corte imediato nas despesas com outros custeios e investimentos, principalmente com a revisão dos contratos de prestação de serviços e paralisação de obras, mesmo que em andamento e, a necessidade de formular uma política que viabilizasse a queda das despesas com pessoal, sem a qual o ajustamento seria inviável, o que levou a adoção de um amplo Programa de Incentivo à Demissão Voluntário (PIDV).

Como demonstram as atas do CO e COP dos primeiros meses de 2014, a preocupação com a rápida redução das reservas financeiras motivou uma série de medidas de contenção das despesas, como: (i) revisão do orçamento proposto para 2014; (ii) retenção dos saldos orçamentários em receita e tesouro das unidades da USP; (iii) paralisação de obras; (iv) revisão de contratos (v) suspensão das contratações e, posteriormente, (vi) a implantação de um programa de

demissões voluntárias.

A importância dessas medidas foi magnificada pela deterioração do quadro econômico que se seguiu, com crescimento negativo do PIB entre 2015 e 2016. A Figura 1 e Figura 3 demonstram que se verificou entre 2014 e 2017 o ciclo mais longo e mais intenso de retração da arrecadação real do ICMS, desde o início dos anos 90 do século passado.

O esforço de contenção das despesas de 2014 teve impacto limitado dado o elevado volume de compromissos assumidos em exercícios anteriores em custeio e investimentos e, em particular, na folha de pagamento. A implantação da movimentação na carreira docente e de servidores técnico administrativo iniciada em 2013 só se consolidou ao longo de 2014. Em janeiro de 2014 foi pago um abono referente ao Prêmio de Excelência Acadêmica e a judicialização do pleito de recomposição salarial impôs a universidade conceder reajuste pela inflação apesar do desequilíbrio orçamentário.

Assim, a adoção de um Programa de Demissão Voluntária Incentivada dos servidores Técnico-administrativos seria uma das poucas alternativas para levar a redução das despesas com a folha de pagamento, sem a qual nenhum ajuste seria possível. O Programa representaria uma despesa inicial considerável, que se recuperaria em determinado período com a redução dos gastos de pessoal, e imporia a necessidade de uma reorganização administrativa mais ampla.

O Programa definiu como estímulo à demissão voluntária o pagamento correspondente a um salário para cada ano trabalhado na universidade, limitado à 20 salários. Definiu-se um montante máximo de gastos com indenizações em R\$ 400 milhões, que seria pago pelas reservas ainda disponíveis na Universidade, e definiu-se um conjunto de critérios para selecionar os inscritos, caso o montante requerido superasse o montante previsto para

as indenizações. O programa foi restrito aos servidores técnico-administrativos, permitindo-se a inscrição de todos que assim desejassem, exceto aqueles acima de 67 anos. Os empregos públicos e os postos de trabalho, daqueles que aderiram ao programa, não poderiam ser preenchidos nem substituídos pelo prazo de dois anos, condições importantes para garantir que a meta de redução de despesas fosse alcançada. A expectativa dos estudos era de contemplar cerca de 1.700 servidores, reduzindo as despesas com pessoal em torno de 6,5%. Esperava-se ainda que a economia gerada recuperasse a despesa inicial em 2 anos. Houve alguma resistência inicial, em função do receio da perda de funcionários, mas o programa foi aprovado no Conselho Universitário em setembro de 2014.

Com a adesão de quase 1.500 servidores e dispendido R\$ 330 milhões, o programa alcançou grande parte das metas, e motivou a abertura de um segundo PIDV com o saldo não utilizado e uma suplementação de R\$ 50 milhões e adesão de cerca de 340 servidores. Por fim, uma segunda etapa do PIDV foi implementada em 2017 com adesão cerca de 930 servidores e com R\$ 208 milhões em indenizações.

Com base nos resultados publicados das inscrições homologadas de adesão ao PIDV, podemos analisar o perfil dos funcionários que optaram e se beneficiaram do programa. Observa-se na Tabela 2 a predominância dos desligamentos entre os servidores do nível Técnico seguido pelos do nível Básico. Contudo, comparando os desligamentos com o quadro da Universidade ao final de 2014, os desligamentos foram proporcionalmente maiores no nível básico seguido pelo nível técnico, com média de tempo de serviço de 25 e 26 anos, respectivamente.

Apesar do custo inicial, o PIDV foi determinante para a Universidade equilibrar o fluxo de receitas e despesas. Ainda que no segundo semestre de 2014 já fosse clara a deterioração do cenário econômico, não se vislumbrava que a recessão pudesse ser tão profunda e prolongada,

estendendo-se até 2016, com uma perda acumulada do PIB da ordem de 8%, seguido de uma recuperação muito lenta de 2017 a 2020. Com isso, houve uma forte queda da arrecadação do ICMS que resultaria em uma situação insustentável para a universidade na ausência do PIDV.

Com o PIDV verificou-se uma significativa retração no número de servidores técnico-administrativos da universidade que, em 2017, já estava no mesmo patamar verificado em 2003. Como o programa tinha um público alvo abrangente, havia alguns riscos, com destaque para: (i) perda global de funcionários que poderiam impactar o nível geral de serviços da universidade e sua qualidade; e, (ii) perdas em setores de difícil substituição. Assim, o PIDV teve que ser seguido por medidas administrativas que buscassem ganhos de eficiência e realocação de pessoal conforme as necessidades. Nesse sentido, foram implementadas diversas medidas voltadas para o ganho de eficiência, como, por exemplo, o compartilhamento de serviços (recursos humanos, transportes, compras, entre outros), e o remanejamento de servidores entre unidades.

Tabela 2. Indicadores gerais do PIDV

	Categoria				Total Geral
	Básico	Técnico	Superior	Outras	
PIDV-I 2015	545	673	246	3	1.467
PIDV-I 2016	132	112	95	1	340
PIDV-II 2017	277	500	151	5	933
Desligados	954	1.285	492	9	2.740
% Desligados	34,8%	46,9%	18,0%	0,3%	100,0%
Quadro 2014	5.053	8.001	4.115	23	17.192
% quadro 2014	18,9%	16,1%	12,0%	39,1%	15,9%
Média tempo de serviço (anos)	25	26	26	8	26

Fonte: Diário Oficial, Anuário Estatístico da USP 2015 e elaboração dos autores

Como o PIDV envolvia indenizações, as despesas com

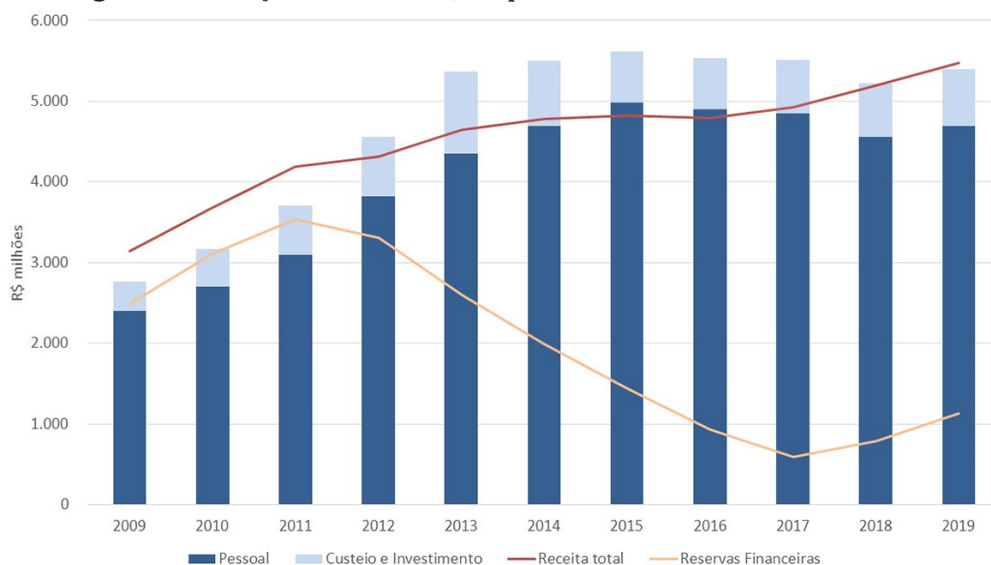
pessoal só foram sofrer uma queda mais acentuada a partir de 2018. Assim, observou-se uma significativa retração das reservas da universidade até 2017, pois estas foram necessárias para financiar o ajustamento. O grau de comprometimento da receita com a folha de pagamento se ampliou até 2015 e começou a reduzir a partir de então. A velocidade do ajustamento foi mais lenta do que o esperado em decorrência da forte retração do ICMS em um contexto de recessão econômica. Mas, conforme previsto no desenho do programa de ajuste, o custo seria pago em torno de 20 meses, e a partir de 2018 as reservas da universidade voltaram a se elevar.

Na Figura 8 temos a evolução nominal da reserva financeira e das despesas, incluindo as despesas indenizatórias do PIDV. O item pessoal inclui as indenizações, gerando um aumento desse item em 2015 e uma queda lenta posteriormente, até 2018, apesar dos reajustes salariais concedidos em 2015 e 16 de 7,2% e 3% para recomposição das perdas inflacionárias do período.

Em 2018 é possível ver uma queda mais significativa da despesa com pessoal que, combinada com a retomada do crescimento do ICMS, levam ao reequilíbrio das contas da Universidade e a recomposição das reservas desde o seu ponto mais baixo do decênio em 2017.

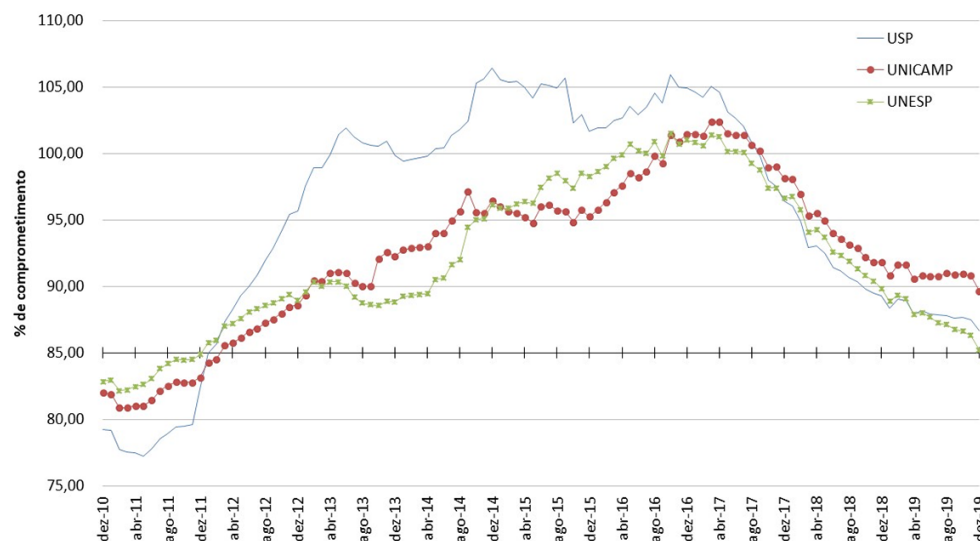
A Figura 9 apresenta a evolução do comprometimento com pessoal da receita do tesouro do estado acumulada em doze meses para as três universidades estaduais paulistas. Chama atenção o descolamento da USP em relação as demais entre 2012 e 2016 e a resiliência do elevado comprometimento com pessoal nas três universidades entre 2015 e 2016, resultado da evolução desfavorável do ICMS. Ao longo de 2017 o comprometimento das três começa a cair de forma consistente, beneficiados pela recuperação do ICMS, e o comprometimento da USP cai de forma mais acelerado, a ponto da USP fechar 2018 com o comprometimento abaixo das demais, mostrando a importância das medidas adotadas.

Figura 9. Evolução das receitas, despesas e reservas financeiras.



* Inclui indenizações do PIDV. Fonte: www.usp.br/codage

Figura 10. Comprometimento acumulado de 12 meses.



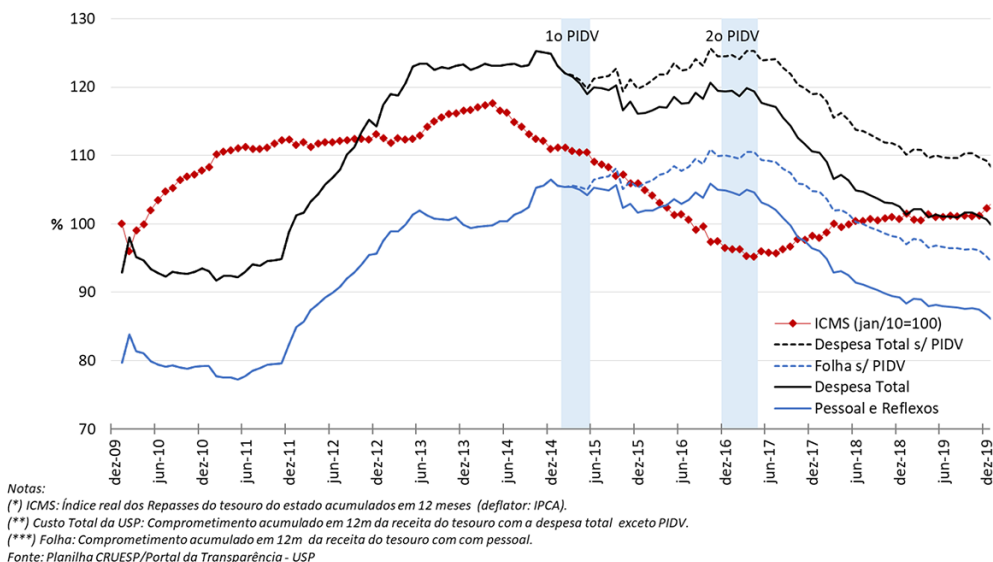
Fonte: Planilha CRUESP e elaboração dos autores

A Figura 10 e a Figura 11, a seguir, mostram os efeitos desse processo de ajustamento e como ficaria a situação financeira da USP se o PIDV não tivesse sido implementado.

Como se observa, sem a implementação deste último, o nível de comprometimento atingiria um patamar superior a 110% em 2016, o que levaria ao total esgotamento das reservas em 2017 e a um quadro de insolvência financeira da Universidade.

Observa-se na Figura 10 que a redução das despesas iniciada em 2014 e acentuada a partir de 2016 com os primeiros resultados do PIDV foi fundamental para a recuperação financeira da Universidade, que voltou a equilibrar as receitas e as despesas em 2018. Pode-se observar que a forte queda da receita do ICMS entre 2014 e 2017 teria inviabilizado a Universidade sem a contenção das despesas. Quando se compara 2018 com 2014 observa-se que o nível de repasse real ainda está significativamente mais baixo e, portanto, todo o ajustamento decorreu da forte contenção das despesas entre 2014 e 2018.

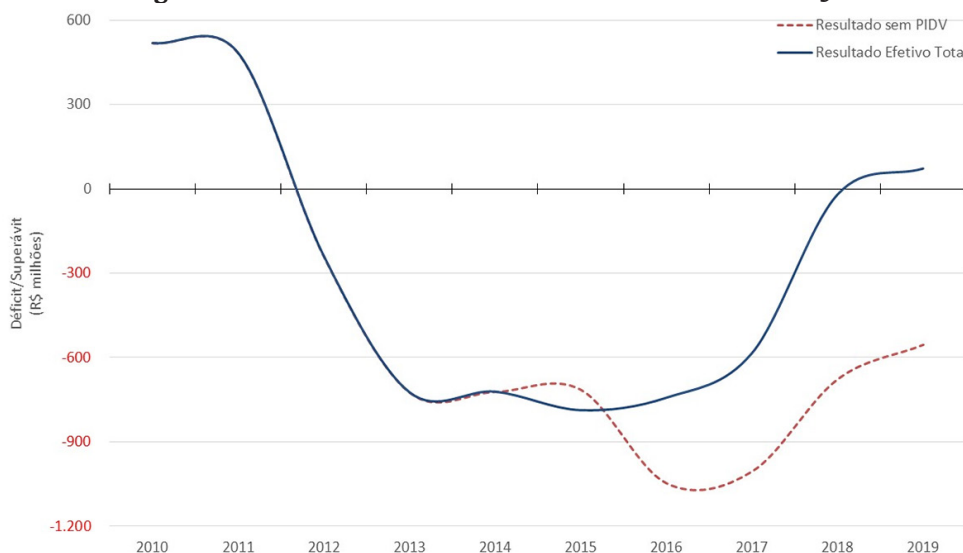
Figura 11. Evolução das receitas e despesas da USP.



Outro ponto a ser observado é que caso o repasse de ICMS não tivesse caído devido a recessão, isto é, mesmo que ele não tivesse crescido, mas se estabilizado no patamar

de 2013, o déficit herdado já teria sido ajustado em 2016 em função das medidas adotadas. Por fim, é importante destacar que na ausência do PIDV, como a recuperação do ICMS foi lenta após um longo período recessivo, a Universidade ainda estaria apresentando déficits até 2019, o que seria insustentável pelo esgotamento das reservas e, portanto, demandaria outras medidas de ajustamento.

Figura 12. Resultado financeiro da USP entre 2010 e 2019.



Assim, apesar de sacrifícios impostos e dificuldades para sanar o equilíbrio financeiro da Universidade, foi possível manter as contas em dia, resguardar um patamar mínimo de reservas financeiras e prover à Universidade uma estrutura de governança orçamentária mais robusta.

E, por fim, deve-se destacar a aprovação pelo CO em 30 de maio de 2017 das regras de sustentabilidade financeira da universidade,² que formalizaram e consolidaram uma governança orçamentária visando garantir uma sustentabilidade financeira a longo prazo. Esta resolução prevê uma série de regras de governança com destaque para: (i) estabelecimento de uma meta de comprometimento dos

² Alterada pela Resolução 7783/2019.

repasse de recursos do Tesouro do Estado com despesas de pessoal de 85%, com regras automáticas de contenção de despesas quando esse limite superar 80% e houver déficit orçamentário, como a proibição de contratações, reajustes, etc; (ii) estabelecimento de um meta de reservas financeiras correspondentes a três folhas de pagamento para garantir a normalidade do funcionamento da universidade frente aos ciclos econômicos; e (iii) regras para a criação de despesas em anos de eleição reitoral; entre outras determinações.

Observa-se, portanto, que as medidas adotadas no período buscavam um forte controle da gestão de caixa da universidade no curto prazo para evitar rupturas e problemas de pagamento, assim como medidas de longo prazo que pudessem gerar uma solução duradoura para o patamar das despesas além da instituição de mecanismos de governança que pudessem reforçar ainda mais a autonomia universitária.

Reequilíbrio financeiro versus desempenho acadêmico

No processo de ajuste financeiro, a qualidade das atividades de ensino e pesquisa da universidade sempre foram focos de preocupação. Com a clara dependência de recursos financeiros e humanos para uma execução em alto nível, como aquele exigido das universidades públicas paulistas, essas atividades poderiam ser negativamente impactadas por um processo de ajuste mal planejado e executado. Entretanto, os índices mais abrangentes de avaliação de ensino e pesquisa e uma comparação relativa com a outra universidade paulista mostram que houve a preservação da excelência universitária.

Inicialmente, foram escolhidos os seguintes parâmetros para avaliar os impactos do processo de ajuste financeiro nas atividades de ensino e pesquisa: número de alunos

da universidade, tanto de pós-graduação quanto de graduação, número de títulos outorgados em nível de mestrado e doutorado, número de artigos publicados em revistas indexadas e, por fim, o ranking promovido pela Times Higher Education (THE). Este último visa, devido ao seu caráter muito abrangente em termos dos aspectos analisados e da quantidade de universidades brasileiras avaliadas, comparar como a USP se comportou comparativamente com outra universidade estadual paulista. A comparação dos rankings da THE com outra universidade é importante para verificar se oscilações nas avaliações de pesquisa e ensino estão ligadas ao processo de ajuste financeiro ou a outros processos distintos, como a forte retração econômica observada no período ou ainda mudanças gerais de orientação das políticas, em especial do governo federal, que possam ter penalizado o Ensino Superior e os investimentos em Ciência e Tecnologia como o ocorrido nos últimos anos.

Inicialmente, olhando para o número de alunos na graduação, nota-se um aumento significativo entre os anos de 1989 de 2014 (pré-ajuste financeiro), e uma situação estável, com algum crescimento, desde então até 2019, incluindo o período de ajuste e posterior (Tabela 1).

Quando comparamos o desempenho da USP com a UNICAMP no ranking da THE, podem-se destacar alguns aspectos que demonstram uma oscilação semelhante, lembrando que os impactos relativos à recessão do período foram sentidos por ambas as instituições, mas apenas a USP atravessou, concomitantemente, um processo de ajuste financeiro. Os aspectos marcantes na evolução deste ranking da USP e UNICAMP são: (i) que o ano de melhor classificação foi 2013; (ii) que entre 2017 e 2020 foram observadas as piores classificações no período mencionado e; (iii) que em 2021 houve uma melhora nesta classificação. Ainda, a produtividade medida pelo número de artigos em revistas indexadas per capita das duas instituições mostra oscilações e valores absolutos muito parecidos

(Figura 12), com crescimento robusto entre 2016 e 2019. A semelhança do comportamento das duas universidades, em termos de indicadores qualitativos, quando expostas ao mesmo ambiente econômico e político, sugere que não se pode atribuir ao programa de ajuste financeiro da USP um comportamento diferenciado em termos de resultados das atividades fins.

Há, ainda, outros critérios que poderiam ser analisados, como o percentual de cursos de pós-graduação com nota 5 ou maior, que observou um ligeiro aumento entre 2016 (61%) e 2019 (64%), ou mesmo as pontuações por critérios específicos no ranking da THE, que mostra alguma oscilação em alguns deles com melhoras consistentes nos últimos anos.

Assim, não houve qualquer indício, por quaisquer critérios analisados, que indiquem um impacto negativo dos ajustes realizados entre os anos de 2014 e 2017 nas atividades principais da USP.

Figura 13. Publicações indexadas.

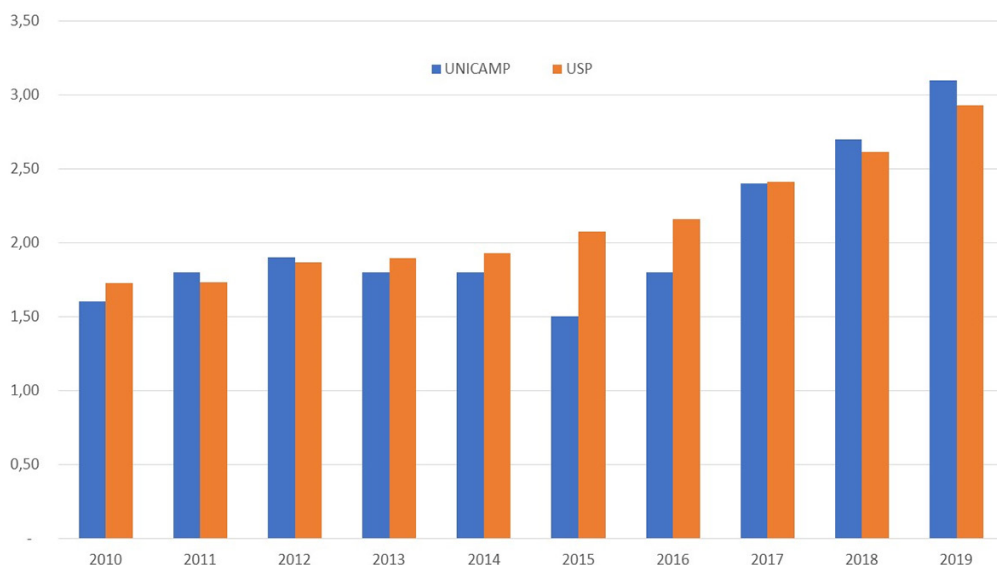
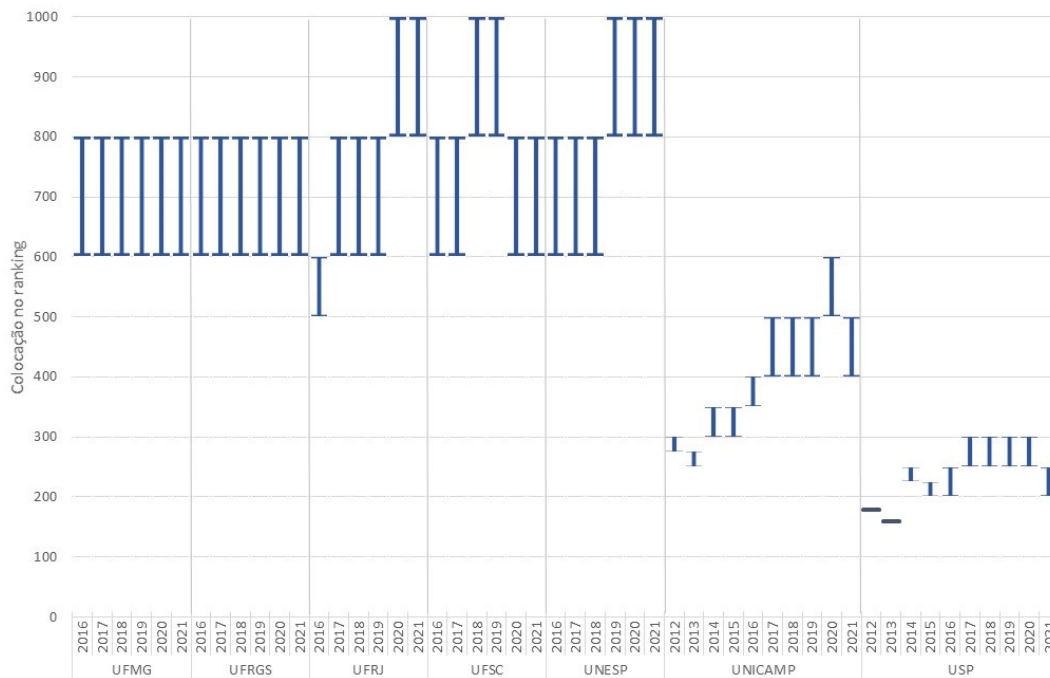


Figura 14. Colocação geral de universidade brasileiras no ranking da THE.



Considerações finais

O processo de ajustamento financeiro da USP no período 2014-2018 mostra a extrema importância da autonomia universitária para gerar responsabilidade administrativa e financeira. Esta pode gerar riscos, em determinados momentos, de ampliação de despesas, mas impõe que a superação das dificuldades seja realizada de forma autônoma.

Nesse sentido, é de suma importância o planejamento orçamentário e financeiro de longo prazo e o controle estrito das despesas gerais, bem como a constituição de um

volume mínimo de reservas financeiras para fazer frente às oscilações do ciclo econômico, uma vez que os repasses das universidades são vinculados à arrecadação do ICMS e que parcela importante dos seus gastos são rígidos no curto prazo, sobretudo, aqueles relacionados à folha de pagamento dos servidores ativos e aposentados. Isso garante a manutenção das despesas fundamentais para as universidades exercerem suas atividades de ensino, pesquisa e extensão e fomentarem programas, projetos e investimentos de forma perene e com foco no longo prazo.

Outro aspecto a ser mencionado é que a manutenção da responsabilidade financeira, por sua vez, é de extrema importância para preservar a autonomia universitária, evitando-se ter que depender de salvações externas que podem colocar em risco a própria autonomia para a formulação das políticas universitárias e definição das próprias despesas. Assim, a existência de regras sobre a criação de despesas é necessária para impedir elevações permanentes de gastos, em momentos econômicos favoráveis, que podem sacrificar a solvência financeira e a autonomia orçamentária no futuro. Para poder preservar o ajustamento financeiro a longo prazo da universidade, foram aprovadas regras de governança, em 30 de maio de 2017, as Regras de Estabilidade Financeira da Universidade (Resolução N^o 7344), que buscam impedir futuros desequilíbrios.

Por fim, deve-se destacar a necessidade de busca contínua de ganhos de eficiência operacionais e administrativos na universidade com a incorporação de tecnologias, racionalização de processos, redução de procedimentos desnecessários e novas formas de organização das atividades, entre outras ações que promovam a eficiência da gestão, possibilitando a preservação da qualidade das atividades universitárias.