

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA E O MODELO DE AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS

Helio Nogueira da Cruz I

Introdução¹

A construção das universidades europeias, que remonta à Idade Média, é uma das mais extraordinárias realizações dessas sociedades. Trata-se de organizações que abrigavam boa parte dos conhecimentos mais avançados e onde se instalaram suas maravilhosas bibliotecas e laboratórios. Congregavam cientistas e eruditos com as melhores condições para levar adiante suas reflexões e pesquisas e acolhiam jovens para desenvolverem seus talentos. Foram nas universidades que se realizaram feitos notáveis, como a Revolução Científica, e descobertas que reposicionaram os homens no entendimento da natureza. Sem dúvidas, os resultados alcançados recompensaram amplamente os recursos investidos.

¹ Agradeço ao Prof. Carlos Antonio Luque, colega do Departamento de Economia da FEA-USP, por seus valiosos comentários a esse texto e por um longo debate sobre o tema da Autonomia Universitária, nos últimos 30 anos

As universidades sofreram grandes transformações ao longo desse período, inclusive para acompanharem as mudanças da sociedade. Parte significativa e crescente dessas alterações no ambiente teve origem nas próprias universidades. As universidades permanecem, até nossos dias, fortemente ligadas aos seus papéis originais de promover a pesquisa, educar a população, difundir e abrigar o conhecimento acumulado. Para realizar essas atividades, as universidades têm-se utilizado de volumes crescentes de recursos, necessários para atuar na fronteira do conhecimento. Dessa forma, aprofundou-se o relacionamento com todas as esferas do trabalho humano.

Nessa trajetória, as universidades tornaram-se organismos cada vez mais complexos. Muitas vezes elas mobilizam até dezenas de milhares de pessoas: os alunos, os professores, os pesquisadores e os servidores técnico-administrativos. Ademais, para desempenharem adequadamente seus papéis, precisam trabalhar com horizontes longos de tempo e com uma heterogeneidade muito ampla de pessoas, em ambientes estimulantes e livres, para que as novas ideias possam prosperar. As universidades são vistas, frequentemente, como o centro do avanço das sociedades, ao se constituírem no “lócus” por excelência das pesquisas mais transformadoras, aquelas que têm promovido os principais avanços do conhecimento da sociedade nos últimos séculos.

O sistema universitário interage crescentemente com todas as atividades produtivas, principalmente ao participar de pesquisas que interessam ao sistema econômico. Oferecem educação e treinamento técnico para a formação e aprimoramento das capacitações da população. Essas atividades evoluíram bastante ao longo do tempo e se tornaram mais especializadas, estabelecendo complexas redes de interação, verdadeiros painéis interconectados e em constante evolução. Com o tempo, as sociedades foram constituindo instituições e procedimentos que viabilizaram e aumentaram a eficiência da interação

desses organismos e agentes. Essa ampla rede de ligações, que inclui o sistema educacional e de financiamento de pesquisa, o setor produtivo, etc. têm recebido várias denominações, tais como “Sistema Nacional de Inovação”, “Ecossistema de Ciência, Tecnologia e Inovação”, entre outros. As universidades, principalmente aquelas que realizam pesquisa fundamental, têm um papel central e estratégico neste sistema tão rico e abrangente. É importante destacar também que as universidades, muitas vezes, participam de atividades que se relacionam com as esferas governamentais, ao se envolverem em projetos de interesse público, científico, tecnológico, de envergadura nacional e de diferentes alcances políticos e até militares.

As universidades públicas do Estado de São Paulo e o seu Modelo de Autonomia Financeira e Administrativa

Existem muitos tipos de universidades. Elas podem ser públicas ou privadas, laicas ou religiosas, que fazem pesquisa ou se dedicam exclusivamente ao ensino e podem apresentar perfis que combinam mais de uma dessas características.

Historicamente, as universidades públicas têm como missão a produção de “bens públicos”, ou seja, aqueles cujos benefícios são sociais e não apenas privados. Os ganhos das pesquisas e, em grande parte do ensino, não são apropriados apenas pelas pessoas diretamente envolvidas nessas atividades, extrapolando para um grupo muito maior. Ademais, essas universidades contam com plena liberdade de ensino e pesquisa, têm financiamento predominantemente público, podem trabalhar num longo horizonte de tempo e tendem a apresentar grande sensibilidade às demandas da sociedade. A autonomia financeira e administrativa em geral é bastante limitada,

mas em alguns casos, como das Universidades Estaduais Paulistas - UEPs, pode ser bem ampla, como veremos abaixo.

As universidades privadas também podem ter estruturas muito diversificadas e tendem a produzir bens não públicos, são mais focalizadas em atividades que atendem às demandas privadas, sendo financiadas, em grande medida, pelas matrículas ou por fontes privadas. Adotam práticas administrativas profissionais e tendem a fazer pesquisas de horizonte curto e associadas aos estímulos do mercado. Muitas universidades não públicas, como Harvard e Yale, nos Estados Unidos, são “corporações”, ou seja, organizações não exatamente como as privadas, que fazem pesquisa de ponta há bastante tempo.

As universidades públicas, objeto principal desse texto, como mencionado anteriormente, são financiadas, basicamente, mas não exclusivamente, com recursos públicos, que são colocados à disposição delas pelas entidades políticas – Executivo, Legislativo e Judiciário. Outras fontes de financiamentos complementares, por exemplo, das pesquisas, podem ser privadas ou não. As formas de relacionamento das universidades públicas com as sociedades variam bastante e se pode adotar ou não complexo aparato (burocrático e não burocrático) para cuidar dessas instituições. Mas, há que ter sempre presente, que os recursos públicos são a base primária e mais fundamental da sustentabilidade das universidades públicas.

Um dos aspectos interessantes do relacionamento público/privado no setor universitário é que essas organizações precisam de liberdade acadêmica para exercer adequadamente as suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Como conciliar o financiamento público com a liberdade acadêmica é um desafio teórico e político, lembrando que a rigidez burocrática e centralizadora, tão frequente nos órgãos públicos, não é compatível com

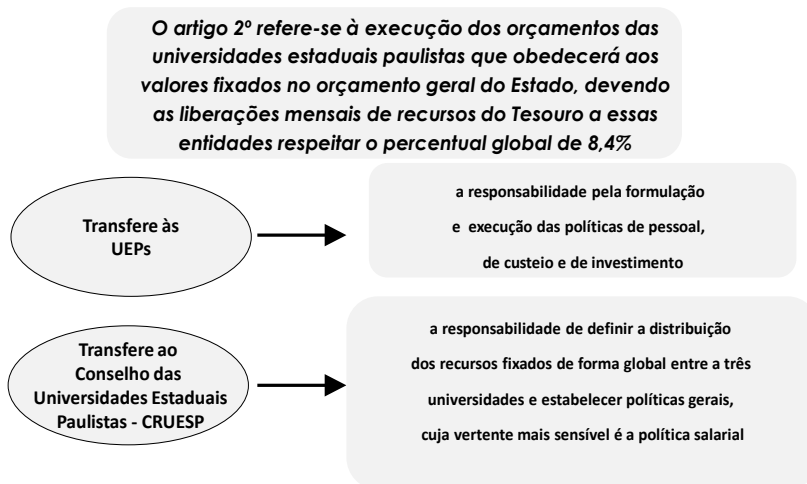
universidades de mais alta qualidade, pois, dessa forma, limita-se a criatividade e a flexibilidade, essenciais para se estabelecer um ambiente rico e estimulante, tão fundamentais para o avanço científico e tecnológico. O futuro é incerto, há que deixar em aberto as várias possibilidades de construí-lo. As Universidades de Pesquisa, na quase totalidade públicas, são responsáveis por boa parte da pesquisa brasileira.

Um passo adiante muito significativo no tratamento da gestão universitária pública foi dado com a criação pelo Estado de São Paulo, em 1989, por meio do decreto 29.598, do chamado “Modelo de Autonomia Financeira e Administrativa – MAFA” em que ofereceu maior espaço para a condução das UEPs (Universidade de São Paulo - USP, Universidade de Campinas - Unicamp e Universidade Estadual Paulista - Unesp), com vinculação de parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS para ser transferida às Universidades.

O “Modelo”, como mostra o Quadro 1, criou uma estrutura em que o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas - CRUESP, as UEPs e o Governo do Estado, operam com regras bem estabelecidas que se mostraram estáveis o suficiente ao perdurarem de 1989 até o presente. As deliberações das várias partes envolvidas na condução dessas Universidades mostraram compromisso suficiente para preservar o “Modelo” e avançar nas atividades-fim de maneira significativa. Apesar das inúmeras dificuldades enfrentadas, o “Modelo” sustentou-se, formalmente, apenas com base em um Decreto, ou seja, sem uma base constitucional.

Quadro 1. O Modelo de Autonomia Financeira e Administrativa
- MAFA das Universidades Estaduais Paulistas - UEPS
MAFA das Universidades Estaduais Paulistas - UEPS

Decreto n. 29.598, de 2 de fevereiro de 1989



O Quadro 2 mostra que o parâmetro financeiro fundamental do “Modelo”, ou seja, o percentual do ICMS que o Governo transfere ao CRUESP, teve que ser ajustado de 8,4% em 1989 para 9% em 1992 e para 9,57% em 1995, percentual que permanece até hoje. O CRUESP manteve a mesma distribuição da cota percentual entre as UEPs desde 1989. Foi um rico período de aprendizagem para ajustar as contas das Universidades às disponibilidades de recursos estabelecidas. As pressões por ampliações do percentual do ICMS por parte das Universidades não devem ser repetidas muitas vezes, sob pena de serem interpretadas como pouco apego e falta de compromisso com o “Modelo”.

Com esse “Modelo”, as UEPs passaram a deliberar sobre a carreira dos servidores docentes e técnico-administrativos, o preenchimento de vagas dos servidores, os reajustes salariais, os rumos da criação de vagas para alunos de graduação e pós-graduação, os gastos de investimentos em imobilizados, a expansão dos “campi” universitários,

a ampliação dos gastos em permanência estudantil e das políticas de bem estar social, assim como os avanços das políticas de diversidade social, entre muitos outros resultados altamente positivos. Evidentemente, pressões de toda ordem foram colocadas para serem equacionadas pelo “Modelo” e resultaram em um diálogo muito profundo interna e externamente entre os vários agentes participantes do debate, que inclui alunos, professores, servidores técnico-administrativos, políticos, imprensa e outras pessoas e organismos que lidam com as atividades estratégicas das Universidades.

Quadro 2. Evolução da transferência de recursos do Tesouro Estadual para as Universidades Estaduais Paulistas

- 1989 - 8,4% da receita líquida do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, coletado pelo Estado (utilização da média do orçamento realizado no período 1986-1988) para as Universidades Estaduais Paulistas – UEPs
 - O percentual das UEPs é definido a cada ano pela Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)
 - O CRUESP define a cota do percentual do ICMS de cada universidade
- 1992 – 9% da receita líquida do ICMS para as UEPs
- 1995 até o presente – 9,57% da receita líquida do ICMS para as UEPs

Desde sua implantação em 1989, o MAFA já conta com um período longo o suficiente para se aferir, com critérios robustos, aceitos de maneira praticamente consensual, que esta experiência foi bastante positiva e deve ser preservada. Todos os reitores dessas UEPs vieram a público, periodicamente, fortemente apoiados pelos órgãos máximos das Universidades, para manifestar suas posições e seus argumentos a favor do “Modelo”. Além do mais, os órgãos máximos das UEPs e também o CRUESP sempre procuraram adotar políticas salariais compatíveis com o

equilíbrio financeiro das três Universidades.

Embora muitas esferas do setor público tenham, atualmente, opinião desfavorável à vinculação de recursos, como o estabelecido pelo Decreto Estadual 29.598, há que lembrar que o país vivia em 1989 uma grande instabilidade monetária. A inflação, medida pelo IPCA, alcançou 1.972,91% naquele ano e 1.620,96% em 1990. Era o período de numerosos planos de estabilização monetária, como os planos Cruzado (1986), Verão (1989) e Collor (1990). A vinculação era uma proteção contra as extraordinárias variações do valor da moeda nacional.

As UEPs procuraram honrar seus compromissos, principalmente salariais, mesmo considerando a heterogeneidade das suas estruturas de despesa e as diferenças das trajetórias temporais de seus gastos em todo esse período. Em alguns casos, os Conselhos Universitários aprovaram “Parâmetros de Sustentabilidade Financeira”, que confirmaram os padrões e valores adotados pelas UEPs praticamente desde 1989, mesmo nos períodos de maior instabilidade econômica, como a que ocorreu até 1994, período de altíssima inflação, e na pandemia da Covid-19. Em certos momentos, foram muitos os esforços exigidos para a manutenção do “Modelo”, dadas as fortes tensões políticas para se encontrar outras “soluções”, ocorrendo greves prolongadas, adiamento de projetos acadêmicos, perdas salariais, etc. Há que apontar também que o Governo do Estado e a Assembleia Legislativa sempre apoiaram as UEPs e este “Modelo”, cumprindo pontualmente seus compromissos, sem deixar de pressionar as Universidades para que levassem adiante também as prioridades desses órgãos, como a busca de ampliação de vagas, criação de novos campi e aumento da inclusão social e da diversidade.

Os ganhos de melhoria de qualidade e de quantidade da produção científica, o aumento do número de vagas e de alunos formados na graduação e pós-graduação, bem como a ampliação da extensão universitária, foram

feitos com quadro de pessoal, que não evoluiu na mesma velocidade do crescimento dos indicadores das atividades-fim das Universidades, foram estimulados pela maior transparência, racionalidade e planejamento que fazem parte desse “Modelo”. Boa parte do período de 1989 até hoje, houve crescimento da economia paulista, portanto evoluiu positivamente a arrecadação do ICMS e conseqüentemente as transferências financeiras para as Universidades, embora a partir de 2015 tenha ocorrido alguns anos de queda. O desempenho das UEPs foi favorável nos anos de prosperidade e promoveu penosos ajustes na direção certa nas fases de baixa de disponibilidade de recursos.

Com o MAFA as Universidades passaram a se defrontar diretamente com desafios de estabelecerem planos, estratégias e metas com maior precisão, mesmo contando com ferramentas relativamente limitadas (recursos financeiros, principalmente) para enfrentar seus desafios, ou seja, a dependência do bom entendimento das esferas governamentais sempre esteve presente. Por exemplo, promover reajustes salariais (a folha de pagamentos das UEPs implica em gastos, frequentemente superiores a 85% das receitas das transferências do Tesouro) e, ao mesmo tempo, pagar pontualmente as obrigações, em uma conjuntura macroeconômica que tem sofrido grandes solavancos.

Apenas para especificar algumas das restrições mais importantes que tiveram que ser equacionadas pode-se apontar:

. Como a Autonomia não significa Soberania, as Universidades se submetem ao Regime Jurídico do país e à Constituição que estabelecem um conjunto de regras para a sociedade. São ainda complementadas por outros ordenamentos jurídicos como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que na versão atual de 1996 estabelece a gratuidade do ensino público oficial, vedando a cobrança de qualquer forma de pagamento.

- . As regras gerais da sociedade civil e do funcionalismo público estabelecem condições de estabilidade, de promoção, etc. que afetam os servidores das UEPs, e colocam restrições para os ajustes das trajetórias de gastos;

- . Há limites para receber recursos em contrapartida às atividades prestadas pelas UEPs, por seus trabalhadores e grupos de pesquisa no seu relacionamento com o mercado e as outras fontes de financiamento público.

- . Os trabalhadores técnico-administrativos das UEPs podem ser autárquicos, celetistas ou vinculados ao Regime Jurídico Único, que têm regras de carreira na ativa e na aposentadoria distintas, o que coloca desafios importantes para equacionar as contas;

- . O CRUESP passou a ser responsável por definir reajustes salariais uniformes para as três Universidades, em ambiente de alta e instável oscilação do PIB e da inflação, para todas as categorias de trabalhadores, apesar das trajetórias das estruturas de custos serem diferentes entre as UEPs (as carreiras docentes são uniformes entre elas, mas o quadro de pessoal não);

Ademais, as políticas em nível federal também afetaram as UEPs, como aquelas que se referem ao teto salarial. O debate sobre a Reforma Administrativa (onde se discute a incorporação de benefícios, entre outras questões) em nível federal também tem repercussões para as Universidades.

Há que lembrar-se também que as várias etapas das Reformas da Previdência, ocorridas desde o final dos anos 80, acabaram por reduzir as trajetórias dos salários e trazer perdas para a carreira dos recursos humanos das UEPs, com a:

- . redução do valor dos vencimentos;

- . ampliação do número de anos para a aposentadoria;

. extinção de cargos de confiança.

Atualmente, a Proposta de Reforma Administrativa, que está no Congresso Federal, trata os itens abaixo:

- . Quinquênio e anuênio (propõe a extinção);
- . Sexta-parte (propõe a extinção);
- . Incorporação de gratificação (propõe deixar de existir);
- . Estabilidade do emprego (propõe deixar de existir).

Se for aprovada, certamente, também impactará as Universidades.

A questão das receitas e despesas numa perspectiva intertemporal

Teoricamente, para tratar-se da estabilidade financeira de uma instituição como as UEPs, deve-se observar, de forma simplificada, a evolução das receitas e despesas de cada uma e procurar verificar a compatibilidade entre elas ao longo do tempo. Receitas e Despesas não precisam ser exatamente iguais em todo o período, pois se pode contar com a disponibilidade dos recursos acumulados no tempo (reservas) ou o acesso a fontes de recursos de terceiros.

Note-se que, atualmente, com o nível de informatização das contas públicas paulistas, as receitas têm toda a transparência e razoável previsibilidade, mas ainda assim elas estão sujeitas a fortes flutuações que acabam por atingir duramente as contas das Universidades. A evolução das despesas no curto prazo também está sujeita a variações, mas com maior controle pelas Universidades.

Mas, a longo prazo a situação é muito distinta. As despesas

dependem de variáveis como o perfil etário do quadro de pessoal e as receitas podem depender de choques externos, como a pandemia da Covid-19. A incerteza sobre o futuro das receitas é enorme, o que se reflete nas possibilidades de fortes oscilações das transferências do Tesouro Estadual às UEPs. O Tesouro dispõe de melhores condições que as UEPs para enfrentar as crises mais profundas, por exemplo, buscando negociações com o governo federal, etc.

O comportamento das receitas e despesas das UEPs está associado, sobretudo a:

1. Receitas

As principais receitas das UEPs são as transferências pelo Tesouro do Estado, no 4º dia útil de cada mês.

O ICMS, que é a base das transferências financeiras, é arrecadado a partir da tributação de uma ampla cesta de bens e tem razoável estabilidade, acompanhando o PIB nominal do Estado de São Paulo, e é afetado principalmente:

- pela inflação;
- pelo crescimento econômico;
- pela fase de ciclo econômico;
- pelas mudanças legais;
- por outros fatores exógenos, como condições sanitárias, etc.

2. Despesas

As despesas, tão fortemente associadas aos gastos com pessoal, representaram, em quase todo o período após 1989, cerca de 85% das transferências do Tesouro do Estado.

No caso das UEPs, cabem a elas arcar com os gastos salariais de aposentadoria (por meio do Sistema Previdenciário Paulista) e o 13º salário, itens que dependem:

- do tamanho da Universidade e a estrutura de pessoal (quadro de pessoal) e de sua evolução;
- dos gastos (e passivos) previdenciários;
- dos gastos de custeio (transporte, energia, água, etc);
- da política social das Universidades (permanência estudantil);
- da política acadêmica (promoções);
- dos passivos excepcionais – precatórios;
- da política de investimentos, etc.

Note-se que o descasamento inevitável entre receitas e despesas (temporal e de valores) precisa ser equacionado mês a mês, pois certas contas (como a de pessoal) não podem sofrer atrasos. Impõe-se a constituição de expressivos volumes de reservas (por exemplo, de três folhas de pagamentos mensais) para poder suportar as variações das necessidades de disponibilidade de caixa. Uma postura minimamente conservadora é indispensável como política financeira nas condições desse “Modelo”.

Note-se que, no caso de entidades públicas, como as UEPs, há certas peculiaridades que se devem destacar:

- Mesmo em casos de crises pontuais e temporárias, o custo político para o não pagamento pontual dos salários é muitíssimo elevado;
- A verdadeira e robusta “autonomia” financeira inclui gestão financeira responsável, significativa capacidade de

investimento líquido (gastos de reposição e manutenção) e bruto para a ampliação das atividades estratégicas;

- As UEPs não podem “quebrar”, ou seja, impõe-se que o Governo intervenha antes que isso ocorra, o que poderia ser entendido como forte ataque ao “Modelo” de autonomia, ou, em casos limite muito excepcionais, um momento de renegociação do “Modelo”, como, por exemplo, mudar-se alguns de seus parâmetros.

Dado que se exige a constituição de reservas para oferecer maior estabilidade às UEPs, a pergunta passa a ser qual seu tamanho adequado? Manterem-se montantes relativamente pequenos (em função do tamanho absoluto de cada Universidade) para acomodar-se às variações de curto prazo, são fáceis de obter. Porém, quando se procura contar com uma estabilidade que permita enfrentar crises econômicas mais profundas e duradouras, os valores necessários para que as reservas sirvam efetivamente de “colchão” relevante, que ajudem significativamente a absorver os choques, podem ser elevadíssimos.

Há que se considerar que as reservas “livres”, necessárias para os ajustes das UEPs, podem, em determinados períodos, constituírem valores aparentemente tão elevados a ponto de serem consideradas excessivas, uma “folga” financeira injustificável. A forma adequada de se constituir reservas que deem estabilidade de longo prazo e que sejam aceitáveis em debate público, exige o estabelecimento de um rigoroso sistema de planejamento detalhado e a mais completa transparência das finanças, de forma que se compreenda a real necessidade dessas reservas. Exige-se também a adoção de gestão administrativa e financeira profissional e esforço de comunicação com as várias esferas do poder público e da sociedade para que as disponibilidades financeiras sejam compreendidas como adequadas às necessidades das UEPs. Ou seja, as Universidades devem dialogar com a sociedade, inclusive ao apresentar projetos que vinculem claramente os recursos disponíveis aos projetos acadêmicos a serem

implementados.

Um MAFA mais completo e maduro deve levar em conta a necessidade de:

- 1) poupar significativamente, com parâmetros definidos, para se enfrentar as inevitáveis contingências;
- 2) estabelecer um plano de longo prazo, que especifique o horizonte de crescimento, a capacidade de financiamento e as regras de utilização dos recursos;
- 3) estabelecer regras de investimentos e de poupança;
- 4) estabelecer um Fundo Soberano de longo prazo, que deve ser constituído com fontes específicas e que gere rendas (juros acumulados), para financiar gastos excepcionais em projetos específicos e acordados com os órgãos máximos das Universidades;
- 5) criar um Fundo Patrimonial, como recentemente fez a USP, para se constituir uma base de recursos significativa de longo prazo.

Note-se que, há bastante tempo o país tem operado num ambiente de grande instabilidade e alta inflação, com ciclos de aumento e queda do PIB e fortes oscilações da política econômica. O desafio de se constituir um ambiente estável e favorável ao desenvolvimento das atividades acadêmicas de longo prazo é enorme, mas os caminhos traçados com o MAFA são importantes, inclusive ao se considerar um projeto de sustentabilidade de longo prazo. Hoje sabemos que para manter o “Modelo” e sua estabilidade, exige-se comportamento estratégico, transparência, racionalidade, planejamento e coerência. A constituição de valiosas reservas nos cofres da UEPs é indispensável, mas a verdadeira reserva das reservas, que lhes dá maior sustentabilidade, é o favorável conceito que estas Universidades têm construído com a sociedade paulista,

por meio de muito trabalho bem feito. A importância de se contar com Universidades de qualidade é reconhecida e valorizada pela sociedade brasileira.

Há muitas dificuldades e desafios para a construção de um sistema universitário nos mais altos padrões internacionais. Mas não se devem diminuir os resultados altamente positivos já construídos no país. A experiência do MAFA é positiva e mostra que encontramos um caminho que tem oferecido boas e animadoras perspectivas. Há, evidentemente, muito o que avançar em termos de planejamento, racionalidade, transparência e comportamento estratégico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BURCKHARDT, J.C. A Cultura do Renascimento na Itália, Cia da Letras, São Paulo, 2009.

CRUZ, H.N. “Autonomia e Recursos Orçamentários do Estado”. A USP e seus Desafios, volume 2, páginas 127-134, Edusp, 2001.

CRUZ, H.N. Sampaio, M.M.S.C. “Avaliação Institucional II”. A USP e seus Desafios, volume 2, páginas 41-64, Edusp, 2001.

CRUZ, H.N., Luque, C.A., Protti, A.T. “Challenges in the Funding Model of State Universities of Sao Paulo”. International Journal of Economics, Finance and Management Sciences, páginas 148 – 155, 2015.

DECRETO Estadual 29.598 de 02 de fevereiro de 1989. <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1989/decreto-29598-02.02.1989.html>

FERGUSON, N. A Praça e a Torre: Redes, Hierarquias e a Luta pelo Poder Global, São Paulo: Planeta do Brasil; 2018.

RESOLUÇÃO USP nº 7344 de 30 de maio de 2017 (Alterada pela Resolução nº 7783/2019. <http://www.leginf.usp.br/?resolucao=resolucao-no-7344-de-30-de-maio-2017-2>

SCHUMPETER, J.A. Teoria do Desenvolvimento Econômico, 1911.