

AUTONOMIA PARA QUÊ? REFLEXÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA PAULISTA DE FINANCIAMENTO E GESTÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

Eloisa Helena de Souza Cabral¹

Ricardo Ribeiro Terra²

Paulo de Tarso Artencio Muzy³

RESUMO

Analizamos o financiamento das universidades públicas paulistas, que depende de um decreto de 1989 que criou a vinculação orçamentária de parte da arrecadação estadual e conferiu autonomia às instituições. A partir de 2015 instalou-se uma crise de gastos, comprometendo a gestão financeira e fazendo a autonomia acadêmica correr riscos. A experiência paulista de implementação da autonomia, nesses 30 anos, oferece exemplos para a abordagem de problemas estruturais comuns à governança das instituições federais. Examinamos os dados financeiros que mostram o comprometimento da receita com pagamento de pessoal e benefícios distantes da missão da universidade. Analizamos manifestações de intelectuais e decisões dos conselhos superiores que mostram que os critérios de governança previstos no decreto não foram suficientemente cumpridos. Nosso objetivo é apresentar uma agenda para a defesa da autonomia, com critérios de gasto, considerando que a reforma tributária é uma oportunidade para enfrentar os dilemas e os desafios do século XXI.

Palavras-Chave: Autonomia; universidade; gestão; financiamento; reforma tributária.

¹ Doutora em Ciências Sociais pela PUC-SP. Servidora pública federal do Quadro do Magistério Superior. Professora Adjunta do Centro de Estudos de Pessoal do Departamento de Educação e Cultura do Exército Brasileiro. Professora do Programa de Pós Graduação em Administração de Empresas e Administração Pública da Universidade Federal de Lavras. Atua na área da cultura e de gestão e avaliação de organizações da sociedade civil.

² Professor Titular da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

³ Doutor em Física pelo Instituto de Física da Universidade de São Paulo. Pesquisador colaborador do IEA Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Foi Presidente da Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM e Secretário de Estado Adjunto da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Governo do Estado de São Paulo entre 1988 e 1994.

¿AUTONOMÍA PARA QUÉ? REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA DE SÃO PAULO EN LA FINANCIACIÓN Y GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS.

RESUMEN

Se analiza la financiación de las universidades públicas del Estado de São Paulo que se basa en el presupuesto vinculante de la asignación de impuestos estatales, que las universidades asignaron con autonomía. Una ley del Gobierno del Estado otorgó, en 1989, esta autonomía e proporcionó algunos criterios de gestión. A partir de 2015, hubo una crisis de gasto, comprometiendo la gestión financiera y poniendo en riesgo la autonomía académica. La experiencia de São Paulo en la implementación de la autonomía en estos 30 años ofrece ejemplos para abordar problemas estructurales comunes a la gobernanza de las instituciones federales. Hemos examinado los datos financieros que muestran el compromiso de ingresos con los pagos del personal y los beneficios lejos de la misión de la universidad. Hemos analizado las manifestaciones de los intelectuales y las decisiones de los consejos superiores que muestran que tampoco se cumplieron los criterios de gobernanza previstos en el decreto. Nuestro objetivo es presentar una agenda para la defensa de la autonomía, con criterios de gasto, considerando que la reforma tributaria es una oportunidad para enfrentar los dilemas y desafíos del siglo XXI.

Palabras clave: Autonomía; universidad; gestión; financiación, reforma fiscal

AUTONOMY FOR WHAT? REFLECTIONS ON THE SÃO PAULO EXPERIENCE OF FINANCING AND MANAGEMENT OF PUBLIC UNIVERSITIES.

ABSTRACT

We analyze the public funding of São Paulo State public universities that is based on the budget binding of allotment of state taxes, that the universities allocated with autonomy. An act of the State Government gave, in 1989, the financial autonomy to these institutions while providing some management criteria. As of 2015, there was a spending crisis, compromising financial management and leaving academic autonomy at risk. This experience in implementing autonomy offers examples for addressing structural problems common to the governance of federal institutions. We examined the financial data that shows revenue commitment to

personnel payments and benefits far from the university's mission. We analyzed manifestations by intellectuals and decisions of the higher councils that show that the governance criteria provided by the decree were not met. Our aim is to present an agenda for the defense of autonomy, with specific criteria, considering that tax reform is an opportunity to address the current dilemmas and challenges of the 21st century.

Keywords: Autonomy; university; management; funding; tax reform.

INTRODUÇÃO: O PROBLEMA

O sistema paulista de financiamento das universidades públicas estaduais - Universidade de São Paulo (USP), Universidade de Campinas (Unicamp) e Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) -, instituído em 1989 pelo Decreto 29.598, do governador Orestes Quécia, e baseado na vinculação orçamentária de parcela da arrecadação, completou 30 anos em fevereiro de 2019. Quatro razões sugerem a atualidade da reflexão sobre o futuro desse financiamento.

Em primeiro lugar, incontestemente, está o quase completo desconhecimento, pela opinião pública e pelo público universitário, das particularidades desse sistema, dos sucessos acadêmicos que dele decorrem e dos dilemas e equívocos de sua implementação. Em segundo lugar, está a conhecida crise de financiamento do sistema, que, gestada por uma administração equivocada que não se profissionalizou, expôs o excesso de gastos já a partir de 2010 e teve seu epicentro em 2016. Foi superada, em 2017, com medidas possibilitadas pela autonomia, mas levou ao comprometimento da totalidade da receita das universidades com o pagamento de pessoal. Em terceiro lugar está a repercussão pública, que se iniciou a partir de 2014 com farta manifestação da imprensa, que acompanhou a crise e continuou com a convocação, em 2019, pela Assembleia Legislativa paulista, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre irregularidades na gestão das universidades, atingindo a imagem institucional.

Finalmente, a evidência imediata da atualidade desse debate é a iminência de uma reforma tributária e dos mecanismos de vinculação de receitas, que exigirão a repactuação do decreto em um momento de fragilidade do diálogo das universidades com a classe política; incerteza política e econômica; reorganização do Estado; e revisão da política fiscal e dos gastos

públicos. São essas evidências que motivam nosso interesse no futuro do financiamento das universidades públicas paulistas e sua repercussão para as instituições federais de ensino e pesquisa. O impacto humano, social, institucional e econômico da situação de saúde no planeta bem como a sua repercussão no país, inclusive política, conforma o pano de fundo do futuro institucional das universidades, no qual a autonomia acadêmica é um valor fundamental a ser preservado.

A questão objetiva que direciona esta análise é: Como a experiência paulista de financiamento público com autonomia de gestão, para o ensino superior público e as instituições de pesquisas científicas e tecnológicas, pode contribuir para apontar perspectivas do exercício da autonomia nas universidades brasileiras?

Por exemplo, é reconhecida a liderança acadêmica das instituições paulistas em diversos domínios científicos, em muito devido à garantia de recursos que a vinculação tributária providenciou. Entretanto, as circunstâncias atuais modificaram o panorama habitual dessa suficiência, que, ao senso comum, parecia ser a realidade das universidades públicas em São Paulo. Como no passado, a USP, a Unicamp e a Unesp destacam-se no conjunto das instituições universitárias públicas brasileiras, por organizarem seu orçamento, definindo a política salarial própria e distribuindo autonomamente seus recursos para investimento, custeio, expansão e políticas de assistência. Entretanto, a partir de 2014, o fazem em novo quadro de comprometimento financeiro importante, no qual a receita está, quase totalmente, empenhada em pessoal, de modo incomprimível, restando-lhes administrar um custeio básico, sem flexibilidade de planejamento e investimento.

Se a vinculação garantiu recursos crescentes e suficientes, como e por que as instituições apresentam sucessivos déficits orçamentários? Onde está a autonomia nessa situação? Se o recurso dobrou de valor, como mostraremos, de acordo com a política fiscal, é justificável sustentar o discurso corporativo de “mais verbas para a educação”? A atualidade sugere que o exame da validade da experiência paulista para o Brasil seja precedido da questão: As universidades públicas de São Paulo implementaram a sua autonomia com competência?

De todo modo, está estabelecido um paradoxo, pois a autonomia financeira associada à insuficiência da gestão pode comprometer a autonomia de fato. O que essas ponderações indicam é que a acepção do termo autonomia precisa ser esclarecida e, para uma abordagem de sua defesa, é necessário tratá-la como um valor que indica uma ferramenta de gestão associada à missão institucional única e peculiar da organização universitária, expurgando as abordagens corporativas que veem, no conceito, um salvo-conduto para afastar a universidade da sociedade e dos setores produtivos. E aí cabe a indagação: Autonomia para quê? A iminência de uma reforma tributária, quando se discutirão prioridades, vinculações tributárias e políticas de incentivo, é uma oportunidade para que as universidades analisem as evidências da experiência paulista e com respostas a essas indagações proponham medidas na defesa da sua autonomia.

Para enfrentar essa questão, e responder à pergunta que nos motiva a examinar a implementação da autonomia nesses últimos 30 anos, metodologicamente valemo-nos, sob o aspecto quantitativo, dos dados financeiros disponíveis nas plataformas públicas de acompanhamento orçamentário. Sob o aspecto qualitativo e crítico, repousamos nossa análise das exposições dos intelectuais que refletiram especificamente sobre essa implementação e que são citados na próxima seção. Ela baseia-se também na experiência que nos foi conferida pela oportunidade de acompanharmos as diversas etapas dessa implementação nas várias posições que ocupamos, como observadores privilegiados desse processo ao longo dessas 3 décadas, desde a discussão e edição do decreto em 1989 pelo Governador Orestes Quécia, até o momento atual. Embora o tema da autonomia, senso largo, possa parecer amplo e o conceito subordinado a ponderações e entendimentos variados, como mostra a adjetivação inclusive legal, procuramos enfocar a *autonomia acadêmica*, internacionalmente reconhecida como um valor fundante da instituição universitária, sem nos estendermos em sua interpretação. Reservamo-nos o conceito de autonomia *financeira*, esse sim, mais singelo e menos ousado, que foi, pelo decreto de 1989, instituído como uma ferramenta de governança financeira proposta na Constituição de 1988. Assim, metodologicamente não nos acolhe o raciocínio de penetrar em disputas da extensão e dos significados do valor *autonomia*, mas outrossim, de refletir acerca de como esse preceito de liberdade acadêmica pode ser garantido por meio de critérios e medidas, vinculados à missão institucional, que sustentem a autonomia financeira. Essa circunscrição do

tema é necessária para que se especifique com clareza que nosso intento não é expor o resultado positivo que a autonomia financeira trouxe para as instituições paulistas, ou a relevância dessas instituições academicamente autônomas para a ciência, a sociedade, o mercado e o país. Isso é inconteste. A questão é como garantir que, nas circunstâncias práticas da atualidade, os benefícios da autonomia financeira e a necessária autonomia acadêmica sejam confirmadas⁴.

AS ACEPÇÕES DO TERMO AUTONOMIA:

A menção ao termo autonomia evoca duas acepções: a autonomia acadêmica como liberdade do pesquisador e a autonomia como preceito que organiza uma instituição peculiar, a universidade. A primeira origina-se na atividade individual específica do acadêmico que realiza seu trabalho investigativo e o comunica, com finalidades e originalidade garantidas pelo método científico e o mérito do seu trabalho. Já a segunda, independentemente de sua origem microscópica, no indivíduo, reporta-se aos critérios necessários para garantir a exclusividade do ambiente propício à formação de pessoas, à investigação e comunicação científicas, um bem público. A existência de recursos, ou a disposição da sociedade para arcar com o financiamento, é um pressuposto. Em ambas as acepções, reside um ingrediente de independência que, por exemplo, a *Magna Charta Universitatum* (1988) designou como independência de qualquer poder político, econômico ou ideológico. A mesma carta, endossada por centenas de instituições, assume, como razões dessa natureza especial, a responsabilidade institucional com os desenvolvimentos cultural, científico e técnico e o futuro da humanidade, nesse início de século, incorporando, ainda que anonimamente, o sentido kantiano (KANT, 1993) do termo, que vê nas universidades de seu tempo um ambiente esclarecido e lhes faculta o protagonismo de deterem a hegemonia do processo de produção e comunicação do conhecimento.

De origem medieval, a autonomia decorre do mérito para a livre produção e comunicação do conhecimento, outro bem público e valor fundamental na organização das universidades. Le Goff (2006), em seu estudo da figura do intelectual, e Verger (1990), em sua

⁴ O autores agradecem as ponderações dos avaliadores que resultaram em melhorias para a comunicação e entendimento do tema.

investigação da universidade na Idade Média, identificaram o surgimento dessas instituições especiais, que, de modo híbrido e de acordo com Durkheim (1997), ajustavam-se entre a Igreja e a cidade, assumindo posturas, de uma e de outra, mas guardando uma identidade fiel ao propósito inovador de organizar pessoas para fazer ciência.

É assim que as instituições europeias e norte-americanas têm na autonomia o princípio liberal que garante a liberdade acadêmica do pesquisador e induz a autonomia de gestão como ferramenta facilitadora e apropriada para a peculiaridade institucional. Nesse ambiente, a autonomia é um valor e usá-la é um fato que identifica a instituição, mas não incorpora, ou justifica, o afastamento da instituição autônoma dos governos, do setor produtivo e das demandas sociais, nem se confunde com qualquer forma de soberania em relação às leis. Mas, para isso, a autonomia não frequenta os tetos constitucionais daqueles países.

Entre nós, diferentemente, a autonomia tornou-se um tema legal e constitucional, frequentemente adjetivado como autonomia acadêmica, financeira, patrimonial, de ensino, administrativa, etc. No estado de São Paulo, além do detalhamento na Constituição Estadual, a autonomia tornou-se tema do decreto que garante, para o financiamento das três universidades públicas estaduais, um percentual do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS.

Embora único no mundo, esse sistema de financiamento paulista relembra a mescla de isenção de tributos e responsabilidades apontada por Verger (1990) como a isenção de impostos sobre o vinho e a cerveja e a manutenção do recebimento de privilégios eclesiásticos, que, ao lado da jurisdição própria, fora do alcance da Igreja, e a dispensa de serviço militar, mantinham a instituição, em sua origem medieval, também fora do livre jogo da economia e do mercado.

Se, para legislar sobre a autonomia, o legislador recorreu à adjetivação na tentativa de explicá-la e transformá-la em preceito constitucional, para caracterizar a finalidade da

instituição universitária, a Constituição Federal inovou, em seu artigo 207, explicitando um princípio de indissociabilidade do ensino, da pesquisa e extensão, associado à autonomia (TERRA, 2019a). Assim, autonomia e indissociabilidade tornaram-se, no Brasil, os preceitos constitucionais para a organização da instituição universitária. É importante lembrar que a mesma *Magna Charta Universitatum* menciona um atributo de indissociabilidade apenas para garantir que a pesquisa seja seguida de um processo comunicativo que oferece seus resultados ao ensino, para formar pessoas.

Mas a exigência constitucional brasileira vai além e torna autonomia e indissociabilidade deveres, ou direitos, que a instituição deve fazer valer. As consequências de expor autonomia e indissociabilidade no elenco de normas constitucionais pode ser louvável para estabelecer garantias; entretanto, gerou travas legais à modernização do financiamento, da gestão, focalização e racionalidade administrativa em uma organização essencialmente meritocrática como a universidade, pois podem servir de argumento às formas do corporativismo.

Algumas situações duais, para não considerá-las paradoxais, são motivadas por essa norma. Por exemplo, a universidade é instada, pelo poder executivo e pelo legislativo, a criar vagas, uma atividade de sua função de ensino, mas, ao mesmo tempo, é cobrada pela produção acadêmica e posicionamento nos *rankings* internacionais, nos quais a pesquisa e seu impacto são indicadores centrais, uma atividade de sua função de pesquisa. O que, nesse sentido, significa afirmar, como norma legal, que ensino e pesquisa são indissociáveis?

Outro exemplo de se tomar, como norma, uma afirmação que, quando muito, seria a expressão de algo desejável, ou de uma função difusa, caracterizada por valores que são, na prática, sopesados, ou, articulados, diz respeito à expansão e ao crescimento das universidades. É inegável o apelo que os municípios paulistas têm por sediar unidades universitárias. USP, Unesp e Unicamp espalham-se por vários *campi* e mantêm várias unidades dedicadas ao mesmo domínio, por exemplo, na medicina, engenharia, no direito. Ou, como no caso da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (EACH), que reproduz um conjunto de cursos semelhantes aos existentes em outras unidades, embora obedecendo a

nomenclatura específica e com o objetivo, ressalte-se, meritório, de formar pessoas. É razoável exigir deles e de seus docentes o cumprimento da trilogia de ensino, pesquisa e extensão, impondo-lhes, inclusive, métricas de carreira e dedicação por força da indissociabilidade? Há dinheiro e razoabilidade para se manter dois institutos de pesquisa no mesmo domínio, distantes alguns quilômetros um do outro? É ainda razoável imaginar-se que uma universidade de pesquisa tenha três faculdades de medicina, duas de direito? A que se destinaria essa duplicidade, senão à expansão de vagas, ou ao necessário cumprimento da função de ensino? E, nesse caso, é razoável solicitar que todas as unidades tenham dedicação à pesquisa, considerando a suposta indissociabilidade? Esses são alguns riscos institucionais de se tomar por norma uma declaração de desejabilidade.

Mas é, ainda, nos aspectos práticos da gestão, que se apresentam mais problemas decorrentes desse pressuposto, pois a autonomia permite que a expansão, submetida à norma da indissociabilidade, ocorra sem quaisquer ponderações do risco do financiamento, pois a pesquisa e a extensão serão, ou deveriam ser, cobradas logo adiante. O tema da gratuidade também é impactado por esse raciocínio. A justaposição da autonomia e indissociabilidade, com a gratuidade obrigatória do ensino superior, foi enfrentada e superada pelo Supremo Tribunal Federal para que a corte decidisse, favoravelmente, pela legalidade da cobrança dos cursos de extensão e de formação pós-graduada *lato sensu*, que, por força da interpretação corporativa da norma, seriam gratuitos. É de evidente bom senso que a universidade possa cobrar, pelo menos para oferecer formação especializada e personalizada, ainda que mantenha gratuitas sua graduação e a formação pós-graduada para a pesquisa.

O tema da autonomia mereceu de intelectuais exposições e alertas premonitórios. José Arthur Giannotti, em *A Universidade em Ritmo de Barbárie* (GIANNOTTI, 1986), ainda antes de a autonomia tornar-se preceito constitucional, apontou os riscos do corporativismo, da partidarização e do sindicalismo subverterem o mérito enquanto elemento agregador da instituição e viu na autonomia o instrumento para revigorar a responsabilidade do intelectual com os destinos da sua instituição.

Eunice Durham (1989; 2005; 2016), em extenso programa de pesquisa, que se iniciou ainda na década de 1980 e avançou até 2016, acompanhou a implementação da autonomia e identificou o engano de se tratar a universidade como uma *comunidade*, quando, de fato é uma organização dotada de missão, cujas finalidades não se confundem com as demandas corporativas de docentes, funcionários e estudantes. Viu também, na autonomia, o instrumento de organização acadêmica, que permitia tomar o mérito como critério de organização de uma gestão diferenciada que se afastasse da burocracia de origem estatal, criando alternativas flexíveis para as carreiras de docentes, a contratação de serviços e bens, e o atendimento à missão específica da instituição.

Mas é sintomático que a mais completa abordagem da autonomia como um valor tenha sido empreendida fora dos muros das universidades públicas. Luiz Eduardo Wanderley, então reitor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), por ocasião da crise de financiamento e gestão, na década de 1980, tratou a autonomia como um valor coordenado e convergente com outros valores institucionais, como a democratização e o controle social. Especificamente para a gestão das organizações de interesse público, a sua colaboradora, Eloisa Cabral (2006), apontou que esses valores institucionais, coesos na missão organizacional, são naturalmente sopesados e articulados, de modo que a sustentabilidade, o espírito público, a transparência, assim como a autonomia, engendram ferramentas de gestão e dotam essas organizações especiais de pertinência ao espaço público não estatal, assumindo uma institucionalidade híbrida, essencialmente diferente das organizações de Estado, organizações comerciais e iniciativas comunitárias. Nessas organizações peculiares, é que a autonomia adquire relevância como instrumento de inovação, cooperação e mudança social (CABRAL, 2012; 1918).

Na USP, Ricardo Terra (2014) examinou as raízes kantianas da autonomia e sua influência na organização das instituições alemãs, identificando três pilares da governança: (a) o financiamento; (b) o processo decisório colegiado e o sistema eleitoral; e (c) o preceito de indissociabilidade do ensino, da pesquisa e extensão. Com o objetivo de apontar os caminhos da reforma da universidade brasileira, tendo em vista as demandas de inovação,

profissionalismo e centralidade da ciência, no século XXI, argumentou que a vocação de ensino, pesquisa, ou de extensão, está na origem e no propósito da concepção de cada universidade e que a pretensa indissociabilidade do ensino, da pesquisa e extensão, que no Brasil tornou-se, como vimos, elemento constitucional, diz respeito apenas a uma postura ou escolha do docente em seu trabalho cotidiano, e não em um modelo restritivo que obriga a instituição a assumir funções múltiplas e pretensamente indissociáveis. Esse engano promove a distorção de conceber todas as unidades de uma universidade como institutos capazes e obrigados a realizar essas três tarefas, indiscriminadamente, forçando as carreiras e estruturas a se adequarem a um pressuposto discutível.

Crítico da vulgarização do processo decisório colegiado em todos os níveis, sem a hierarquização de competências, Terra (2019a; 2019c) mostrou que esse processo concentra a decisão de gasto e dilui a responsabilidade pela racionalização, tornando fácil aumentar gastos e impossível cortar despesas. Daí decorre a perda de centralidade das reitorias, que deixam de propor rumos estratégicos para o futuro; e a federalização das instituições, que perdem suas identidades em um arranjo corporativo de faculdades iguais, com a percolação da autonomia entre todas as partes constitutivas da unidade universitária, desarticulando-a, no sentido de reunião de saberes e especificidades estratégicas.

Como exemplo prático, Terra (2019b) sugeriu que se iniciasse uma reforma pelo ensino de ciências sociais, nessa era digital, propondo um curso nesse domínio que associe métodos quantitativos e ampla revisão de temas e referenciais teóricos. Estabelecia e diferenciava, ainda, com clareza, as vertentes de pesquisa e ensino, tendo a interdisciplinaridade, a internacionalização e a inovação como elementos norteadores da formação das pessoas.

Sobre a repercussão internacional do tema da autonomia paulista, é importante registrar o estudo de Elisabeth Balbachevsky e Vuokko Kohtamäki (KOHTAMÄKI e BALBACHEVSKY, 2018) que, examinando comparativamente o atributo da autonomia na Universidade de Tampere, Finlândia, e na USP, identificou que o caso finlandês estabeleceu regras para a utilização dos recursos, sistemas de decisão universitários e a prestação de

contas baseada em objetivos e atingimento de metas, enquanto que, no caso brasileiro, a falta desse entendimento contribuiu para o aumento de conflitos na governança institucional. Os autores também refletem sobre como a autonomia impacta a coexistência de mecanismos colegiados com o profissionalismo da gestão, sugerindo que se examine mais atentamente essa questão, pois aí residiria importante diferença entre as instituições investigadas.

A insuficiência da gestão das universidades brasileiras também foi tema recente, referido na obra de Jamil Salmi (2009), como exemplo para o fato de o Brasil não possuir uma *world class university*, pertencente à primeira centena de lugares dos principais *rankings* acadêmicos. Salmi mostra que, apesar de possuir autonomia financeira, um atributo invejado no mundo e acervo de pesquisa e sistemas meritocráticos de ingresso e progressão de docentes e alunos, a gestão é o empecilho que impede o crescimento dos indicadores que dela dependem (internacionalização, flexibilidade de salários, distribuição de massa salarial entre docentes e não docentes, por exemplo.)

Essas contribuições atestam que os intelectuais não deixaram de examinar criticamente a autonomia e as alternativas, ou possibilidades, que a implementação do decreto de 1989 conferia à universidade. As manifestações do reitor da USP, Hélio Lourenço de Oliveira, ainda na década de 1960, passando depois por José Arthur Giannotti; Osvaldo Ubríaco; Roberto Lobo; Eunice Durham; José Aristodemo Pinotti; Alexandre Sasaki; Silvio Salinas; e Erney Plessmann de Camargo, são unânimes em considerar a autonomia distinta de qualquer apelo à soberania, ao afastamento da prestação de contas, ao isolamento, ou ao enganoso sentido de comunidade. De outra forma, a autonomia é um valor que, na métrica do mérito acadêmico, garante a liberdade de investigação científica e a identidade e organização de uma instituição cujas práticas e critérios de gestão engendram as condições dessa garantia.

Entretanto, é no quadro de um princípio constitucional, cuja interpretação demandava uma adjetivação extensa, que, em fevereiro de 1989, antes mesmo da promulgação da constituição estadual paulista, o governo paulista editou o conhecido decreto da autonomia, que regulamentava aqueles princípios da Constituição Federal recém-aprovada e garantia

recursos de tributos, que uma vez transferidos às universidades públicas paulistas, seriam por elas administrados com autonomia.

O DECRETO PAULISTA E A IMPLEMENTAÇÃO DA AUTONOMIA

A receita de R\$10 bilhões anuais, correspondente ao dispêndio total das três universidades públicas paulistas, USP, Unicamp e Unesp inclusive com aposentados e investimentos, é suportada pela transferência de 9,57% da parcela estadual da arrecadação do ICMS, mensalmente, aos cofres universitários. Esse valor faz o sistema paulista equivaler ao oitavo estado da federação, em termos de arrecadação desse imposto. Como evento microeconômico, a cada aquisição de R\$ 100,00, em bens ou serviços, o paulista deposita algo próximo a R\$ 1,30 no cofre acadêmico (MUZY; DRUGOWICH, 2018).

Fiel à universidade autônoma, mas preocupado com a gestão, o decreto de 1989 sugeria alguns critérios para o exercício da autonomia: que as universidades empenhassem, no máximo, 75% com despesas de pessoal e seus reflexos; delegava ao Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (Cruesp) a repartição dos recursos entre as três instituições e o responsabilizava pelo planejamento e desenvolvimento do sistema e indicava que as universidades deveriam modificar sua gestão para viabilizar a autonomia. Nenhum foi cumprido, nem como restrição, nem como oportunidade para se organizar.

Designamos por implementação da autonomia o processo que pode ser estudado para investigar como a universidade paulista valeu-se das alternativas oferecidas pelo decreto. A sutileza do decreto em apenas sugerir critérios e recomendações de planejamento, conferiu relevância à garantia financeira e, assim, as universidades paulistas leram o diploma legal, com foco apenas na garantia de receita vinculada, sem atentar aos seus critérios. Autonomia e sistema de financiamento tornaram-se sinônimos nessa visão acanhada, ou intencional.

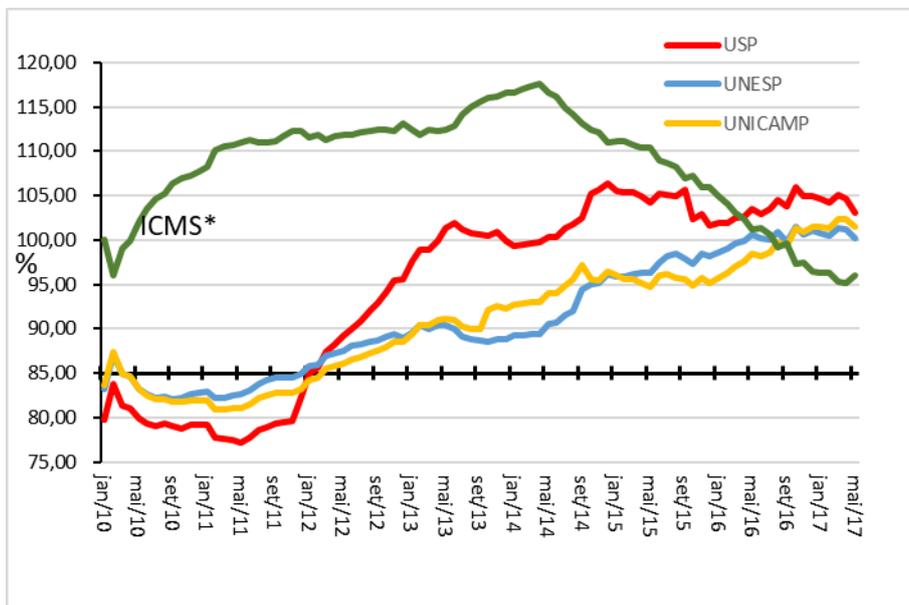
Muzy e Drugowich (2018) mostraram que essa leitura exclusivamente corporativa fez com que, na implementação, fossem esquecidas: a restrição do gasto com pessoal, razão da crise financeira atual; a centralidade do Cruesp, que tornou-se, conseqüentemente, uma seção

sindical patronal que trabalha apenas nos dissídios e mantém-se isenta de organizar a expansão do sistema, alegando garantir a autonomia das instituições individuais; e a adaptação da gestão, que, a cargo de uma burocracia estável e despreparada para administrar o orçamento de um empreendimento bilionário, não foi modernizada. E a universidade falhou nesses três quesitos, ou possibilidades expressas no decreto.

Entretanto, mesmo essa leitura financeira tem uma contribuição ao estudo, pois torna metodologicamente possível acompanhar a implementação da autonomia examinando como as instituições gastaram os seus dinheiros ao longo desses 30 anos.

Os gráficos das Figuras 1 e 2 desenham esses fluxos, e a inexistência de dados consolidados e garantidos, que nos leva a apresentá-los separadamente, não impede que reconheçamos alguns padrões: a receita do tesouro, ou a parcela de 9,57% do ICMS estadual, cresceu 100%, em termos reais, entre 1995 e 2013; a curva da evolução salarial acompanha o crescimento da receita, indicando uma vinculação entre salário e receita que desconsidera as oscilações tributárias na origem do recurso; o crescimento do comprometimento da folha inicia-se, na USP, em 2012, quando a receita mostrava sinais de estabilidade, o que deveria sugerir cautela na política salarial; no mesmo período, o crescimento da despesa com custeio e investimento, indica a expansão, a despeito da sugestão de cautela com a receita; o início da crise financeira, por volta de janeiro de 2014, quando o ICMS passa a decrescer, e seu ápice, em 2016, quando o comprometimento com salários é maior do que 100% da receita para todas as três instituições; a regressão do ICMS, em 2016, a valores de 2010; e, finalmente, a propagação da expansão salarial, a partir da USP, atinge a Unicamp e Unesp em 2012, denotando um padrão entre as curvas de comprometimento da receita.

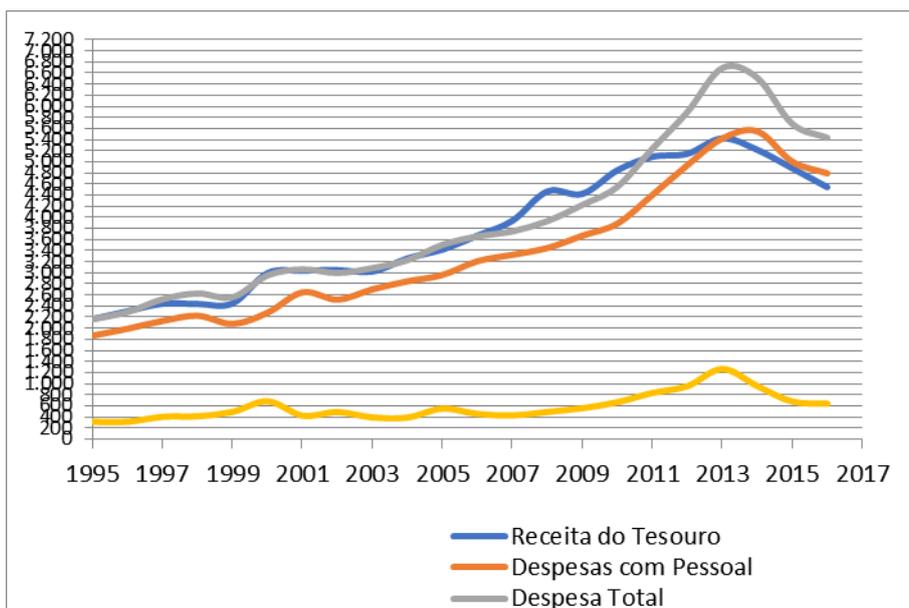
Figura 1: Receita e comprometimento percentual com pessoal



(*) ICMS: Repasses do tesouro acumulados (01/ 2010 = 100).

Fonte: Planilha Cruesp. Elaboração: Adaptado de Muzy e Drugowich (2018).

Figura 2: Receita e despesas da USP (milhões de R\$ de 2016)



Fonte: Planilha Cruesp/Portal da Transparência – USP.
Elaboração: Adaptado de Muzy e Drugowich (2018).

Muzy e Drugowich (2018) apontam que, sob a ótica da utilização da autonomia, o período de 30 anos pode ser dividido em três etapas distintas: Nos primeiros dez anos, entre 1989 e 1998, quando a autonomia era novidade e os recursos escassos, o sistema testa seu uso consistente; melhora pontualmente a gestão; contém gastos; cria áreas de excelência; e inova. É simbólico o uso da autonomia para contratar docentes estrangeiros, o que era, na ocasião, vedado pela Constituição Federal.

Porém, entre 1999 e 2013, com a melhoria da arrecadação, o sistema expande-se e trata a receita como um fluxo de caixa atrelado à evolução salarial (SASSAKI: 2016), pressionada pelo corporativismo e pela sindicalização. Vários observadores previram como Gianotti (1986), ou como Durham (2016), Terra (2019a), Pinotti (2007), Muzy e Drugowich (2018), mostraram que nesse período cristaliza-se a concepção de comunidade, com processo eleitoral para a escolha de dirigentes. Nesse processo, que é único no mundo e no qual contracenam os públicos internos com suas demandas corporativas e políticas, a autonomia passa a justificar a representatividade desses públicos para definir o futuro da instituição. É nesse quadro institucional que a universidade paulista irá enfrentar, a partir de 2014 uma agravada situação financeira e uma crise de governança sem precedentes.

Considerando o número de unidades administrativas e de postos de representação e tendo em conta que esses processos eleitorais espalharam-se em todos os níveis, a universidade paulista convive hoje com a aproximadamente uma eleição por dia. O resultado prático desses processos de apuração de vontades coletivas é que as demandas corporativas tornam-se o argumento do voto e o fulcro futuro da gestão. Por exemplo, é possível encontrar panfletos eleitorais na Unicamp que prometiam, e seus signatários realizaram (JORGE; CROSTA, 2013), a equiparação salarial e a transformação de empregos celetistas em vagas de servidor público, responsáveis pela expansão isonômica dos benefícios salariais, com consequências desastrosas para a instituição, ou para as pessoas beneficiadas, a depender da solução definida, que se tornou objeto de judicialização. É assim que a visão da instituição como uma comunidade vale-se da autonomia a seu favor.

Decorre daí uma governança insuficiente. Sasaki (2016), examinando a gestão universitária, aponta que o desequilíbrio financeiro teve sua origem no comprometimento da governança, corroborando Muzy e Drugowich (2018), que demonstram que o processo de expansão, nesse período, com a criação, e mesmo a estadualização, de várias unidades, obedece a pressões políticas do executivo, legislativo e tem a anuência dos setores corporativos, que não cogitam na autonomia para racionalizar o crescimento.

A imprensa e alguns intelectuais apontam os danos da colonização partidária e sindical e a necessidade de fundos de aposentadoria e doação, gestão flexível, avaliação e interação com o setor produtivo. Nesse período, a USP, por exemplo, gastava até 125% da receita garantida pelo decreto (USP, 2017). O excedente era suportado por recursos erroneamente designados como “fundo de reserva”. Tecnicamente, são recursos oriundos de um ajuste contábil com o Estado, de verbas não recolhidas à previdência estadual, quando da reorganização dessa última. Esses recursos, que atingem, em 2013, o valor de aproximadamente um orçamento anual, esgotam-se em menos de 3 anos, no final do período, e a consequência da crise é que os orçamentos universitários apresentam, a partir de então, sucessivos déficits.

O terceiro período inicia-se em 2014, com novos reitores, academicamente respaldados, que assumem a responsabilidade de enfrentar a crise com o concurso e a defesa da autonomia. Gradativamente, primeiro pela USP, com redução de despesas; na sequência, com a aprovação de planos de demissão voluntária de servidores não docentes e, finalmente, com a aprovação de um plano de sustentabilidade, a Resolução 7.344, de 2017, cria critérios e gatilhos de suspensão de contratação; reajuste salarial; e demais despesas, assim que o comprometimento atingisse fatais 80%. A USP precisou requisitar força policial para garantir a reunião realizada no Conselho Universitário que aprovou essas medidas, contestada pelos setores corporativos e sindicais. Unicamp e Unesp não conseguiram aprovar nada semelhante, mas intensificaram os ajustes de despesa e benefícios e as reformulações administrativas.

A simples inspeção dos gráficos atestando o resultado de queda do comprometimento com salários, a partir de 2016, decorrente das medidas de racionalidade financeira, garante que se deve creditar aos três reitores, Marco Antonio Zago, Marcelo Knobel e Sandro Valentini, daquele período, a recuperação da iniciativa de gestão para superar o momento mais grave da crise, com a defesa da autonomia (USP, 2017).

Entretanto, como resumo dos dilemas da implementação do decreto ao longo desses 30 anos, em pelo menos quatro oportunidades as universidades paulistas contentaram-se com a argumentação corporativa, o apelo populista manifestado nas eleições e o ativismo sindical e deixaram de propor ao executivo dispositivos para aprimorar o decreto, ou estabelecer um patamar organizacional superior para sua autonomia (MUZY; DRUGOWICH, 2018).

Pela primeira vez no fim do século passado, quando foi aprovada a proposta de Emenda Constitucional do então deputado estadual Cesar Callegari garantindo a vinculação do ICMS para as universidades. Por influência do executivo o projeto nunca foi pautado para a votação final. Esse projeto resolveria também a controvérsia sobre o cálculo correto para se aferir o valor do percentual transferido mensalmente do imposto estadual. É importante lembrar que as análises contábeis do executivo e das universidades não concordam sobre a metodologia, o que resulta em um crédito a favor das instituições, não incorporado pelo executivo, que se acumula a anos. Entretanto, com a autonomia que possuíam as universidades poderiam, na oportunidade, ter se juntado ao movimento federal de reforma do estado e melhorando sua gestão, oferecendo argumentos e exemplos positivos para o convencimento do governo, mostrando que não se tratava, apenas, de reservar verbas para educação, mas da validação de modelo de financiamento e gestão que a proposta de Callegari tornava constitucional. Na sequência em 2005, no que seria a segunda oportunidade perdida, quando o comprometimento com o pagamento de pessoal foi superior à receita, as instituições poderiam ter assumido sua responsabilidade e sugerido critérios de cautela. Depois, pela terceira vez, em 2007, quando o governo do estado editou decretos regulamentando a prestação de contas, as universidades reagiram corporativamente e,

forçando o abandono das regras, perderam a terceira oportunidade. Finalmente, naquela que seria a quarta vez, em 2011, quando ainda havia recurso crescente e reservas suficientes, a universidade continuou seu projeto de expansão, apoiado por agentes políticos internos e externos e perdeu a oportunidade de realizar economias e um planejamento responsável do futuro.

O conjunto das instituições encerrou o ano de 2018 com o comprometimento da receita com pessoal reduzido a 90,02%, como consequência salutar das medidas de contenção de gasto aprovadas desde 2014. Mas bastou um discreto e episódico crescimento do ICMS para que, em novembro de 2018, a USP abandonasse tacitamente o plano de sustentabilidade e retomasse a contratação, as progressões funcionais, inclusive de não docentes e acenasse com o popular reajuste de benefícios assistenciais e de permanência estudantil (JORNAL DA USP, 2018).

Atualmente, as universidades públicas paulistas dispõem de aproximadamente 10% de sua receita para garantir o custeio e o investimento. Apenas as atividades de assistência e permanência estudantil e os hospitais universitários, mantidos com recursos do ensino e da pesquisa, consomem 50% do custeio total, correspondendo às unidades acadêmicas de maior porte. No segundo semestre de 2019, sem os desembolsos de fim de ano, o comprometimento das instituições com pessoal já alcança 88,89% da receita. Nesse quadro é arriscada a aposta na melhoria da receita para justificar a retomada de contratações e benefícios, pois, por um lado não há “reserva financeira” para eventuais ajustes e por outro a inevitabilidade de uma reforma tributária interrogará sobre o futuro do mecanismo de financiamento inaugurado em 1989.

AUTONOMIA E VINCULAÇÃO TRIBUTÁRIA

A análise exclusivamente econômica, ou mesmo a comprovada insuficiência da gestão, não são, entretanto, argumentos para denegrir o estatuto da autonomia. Esse é um princípio fundamental da identidade da função acadêmica e a autonomia financeira, ou a garantia expressa de recursos que no caso paulista se dá com a vinculação, tem sido um instrumento

fundamental para suporta-la. Outra vertente é a gestão financeira, que a autonomia conferida pelo decreto e realizada em sua implementação permitiu, mas que infelizmente confundiu-se com os argumentos do corporativismo. A crise de gastos mostrou essa situação. Nesse sentido é que o paradoxo apresentado no início precisa ser enfrentado com a defesa da autonomia universitária, que não pode ser desprezada pelo inadequado uso que se fez de alguns de seus pressupostos.

Os exemplos de uso consistente da autonomia pelas instituições beneficiárias do decreto são escassos, mas marcantes. Foi assim para garantir, em 1993, a então contratação de professores estrangeiros, vetada pela Constituição Federal; para instituir, na mesma época, a remuneração do estudante pós-graduado, em funções didáticas, proibida pelas leis trabalhistas; para estruturar a pós-graduação, para formação de pessoas, então desconhecida no Brasil; para implantar definitivamente um sistema consistente de financiamento ao pesquisador e à sua pesquisa; e, recentemente, entre 2014 e 2017, para superar emergencialmente o risco de falência. Finalmente, na atividade de investigação científica do pesquisador é que a autonomia se apresenta como a garantia expressa pela *Magna Charta Universitatum* e é reconhecida em todas as instituições acadêmicas.

Portanto, a atração de pesquisadores; a formação de quadros científicos; a internacionalização; e o sistema de financiamento à pesquisa, são resultados da autonomia. Essas medidas tiveram reflexo fundamental nas instituições federais, para a contratação de docentes estrangeiros; para a formação pós-graduada de seus pesquisadores nas instituições paulistas; e como paradigma do financiamento à pesquisa.

É inegável que as instituições federais apresentam problemas estruturais semelhantes ao caso paulista, principalmente no que concerne à expansão, natureza de foco no ensino, ou na pesquisa e, principalmente, na sua governança. Na atualidade, os temas da gratuidade, expansão, isonomia salarial e diversidade de carreiras docentes; o inchaço do quadro de servidores não docentes; o teto da remuneração do docente; o processo decisório colegiado; a escolha de dirigentes; a natureza de universidade de pesquisa, ou de ensino; e a matriz do

financiamento, são temas paulistas, mas que podem se reproduzir nas instituições de outros estados.

Os mais assimétricos deles são, com certeza, o financiamento à pesquisa; a gestão dos hospitais universitários; a relação entre o número de funcionários docentes e não docentes; o teto salarial do docente paulista; e, finalmente, as despesas com servidores inativos. No primeiro caso, está garantido o apoio às pesquisas científica e tecnológica em São Paulo pela Fundação de Amparo e Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e pela vinculação tributária que lhe garante recurso, fato que não se reproduz no país.

No segundo, o sistema federal tem tentado reorganizar seus complexos hospitalares com a gestão por intermédio de uma empresa pública externa à universidade, enquanto o executivo paulista e suas universidades não conseguem superar as pressões sindicais e os interesses corporativos para dar destinação semelhante a alguns de seus hospitais, que continuam consumindo recursos públicos destinados à educação superior para suportar serviços de saúde que impactam em até 30% o custeio das instituições.

O terceiro tema expõe o excesso de funcionários não docentes nas instituições paulistas, que chega a três para cada docente, enquanto as universidades federais acomodam-se com aproximadamente um servidor técnico-administrativo para cada docente.

O quarto tema apresenta a idiosincrasia do teto da remuneração do docente paulista ser submetido ao valor da verba de representação do governador do estado. Esse teto, além de não representar economia, é um incentivo negativo à permanência e ao ingresso na carreira docente em São Paulo. Como exemplo da irracionalidade corporativa desse desajuste, é importante lembrar que os procuradores jurídicos das universidades paulistas obedecem ao teto de remuneração do judiciário. Isso causa a inusitada situação de um procurador, jovem bacharel em direito, em início de carreira, perceber maior remuneração do que um professor titular de uma Faculdade de Direito pública paulista. Outro exemplo é a divisão equitativa da massa salarial entre docentes e não-docentes. As universidades públicas paulistas gastam

tanto com servidores administrativos quanto com seus professores, em absoluto desacordo com a missão institucional.

No quinto tema, os inativos continuam suportados pelos orçamentos das instituições paulistas, como se a universidade respondesse por um fundo previdenciário e o Brasil não houvesse realizado uma recente reforma da previdência. Esses quatro últimos temas são as mais irracionais decorrências da gestão insustentável, aliada às pressões sindicais, corporativas e ao tímido diálogo com os governos. Denotam, ao lado da expansão desarticulada do sistema, os elementos que podem, em curto prazo, inviabilizar o financiamento das instituições.

Especificamente no caso paulista, a iminência de uma reforma tributária pode representar nova oportunidade para que as universidades apresentem argumentos de modernização e superem a tradicional prestação burocrática de contas baseada na propaganda de resultados de excelência que sabidamente refletem apenas o esforço dos docentes e nada têm a ver com a burocracia administrativa que os toma como seus.

Primeiramente, é preciso assumir que a discussão se dará em torno da vinculação conseguida em 1989, que se deveu a uma conjunção favorável de fatores políticos, institucionais e financeiros: o momento constituinte; a representatividade dos reitores paulistas à época e seu diálogo com o executivo e o legislativo; e as flexibilidades política e legal, naquele momento, para criar despesas e vincular receitas.

Esses elementos estão prejudicados, na atualidade. Do lado das universidades, precisa haver uma defesa explícita da autonomia, pois a tática corporativa de permanecer imóvel e alegar sua excelência, ou a tática sindical de postergar o debate e transferi-lo para o campo abstrato da *comunidade*, inibem o reconhecimento dos enganos cometidos na implementação da autonomia e comprometem a credibilidade da interlocução.

Tecnicamente, a vinculação é, hoje, um instrumento contestado pelo executivo e pelo legislativo, inclusive com observações controversas sobre sua constitucionalidade. Ainda no

campo técnico, Mendes (2019) argumenta que a vinculação se tornou prática corrente, tanto de negociação política como de instrumento de decisão judicial, suscitando o dilema técnico para o planejamento de induzir despesas sem previsão de receita. Isso ocorreu com a política salarial autônoma da universidade paulista, que atrelou reajustes à melhoria eventual da arrecadação, projetando gastos futuros sobre a incerteza de comportamento da economia.

Outro problema estrutural que a vinculação promove, é carimbar dinheiro sem evidência de demanda futura, o que, no caso universitário, diz respeito à evasão, à demanda de vagas, decorrente de mudanças na distribuição etária e no mercado de trabalho e à prioridade dos investimentos. Esse problema evidencia a nociva concepção de comunidade que confunde os interesses e demandas dos públicos corporativos como interesse da instituição. A expansão decorre desse equívoco, que se concentra apenas na solicitação de mais recursos como se não fosse bastante a garantia e o crescimento efetivo da receita.

CRITÉRIOS PARA A AUTONOMIA EM UMA REFORMA TRIBUTÁRIA

Tramita, no legislativo federal, no momento em que redigimos essas notas, um texto de referência para a reforma tributária, que expõe seus fundamentos gerais e tem o apoio da totalidade dos governadores estaduais, enquanto aguarda a incorporação de sugestões do executivo federal. Essa Proposta de Emenda à Constituição Federal, ou PEC 45 (CÂMARA FEDERAL, 2019), apresenta um arrazoado de justificativas que deve ser comum a quaisquer propostas exequíveis, iniciando pela incorporação de vários impostos, o ICMS, a arrecadação do Programa de Integração Social/Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (PIS/COFINS), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), em um único e novo tributo sobre o consumo, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que obedece a uma moderna e racional organização tributária.

Seus pressupostos são a correção de distorções alocativas e distributivas para a melhoria do ambiente de negócios e a justiça social. Suas características técnicas são: taxar o preço líquido no destino do consumo de bens, serviços e intangíveis; desonerar completamente investimentos e exportações; garantir crédito com ressarcimento tempestivo;

e obedecer a regras homogêneas e critérios uniformes de repartição entre os entes federados. Assim, o IBS agregaria as condições admissíveis do Imposto de Valor Adicionado (IVA), como é conhecido tecnicamente, substituindo o que o projeto considera a irracionalidade do sistema tributário, representada nos estados pelo ICMS e que penaliza a produção e o desenvolvimento do país.

Independentemente das particularidades da reforma a ser aprovada, esses aspectos gerais; o estabelecimento da base de cálculo; e os critérios da repartição entre os entes federados, impactarão decisivamente o uso do decreto paulista, exigindo um processo de adequação semelhante ao ocorrido entre 1989 e 1998, quando o percentual sofreu alterações entre os originais 8,2% e o valor final de 9,57% da cota estadual do ICMS. É importante lembrar que, à época, também se transitou do anterior Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) para o ICMS, que agregava a taxa de Serviços, impactando, a favor das universidades, a base de cálculo, ao estimar o valor da receita transferida para as instituições.

Portanto, o exame da proposta existente é a condição inicial para se refletir sobre o futuro do financiamento público das instituições universitárias paulistas, considerando que, dificilmente, esse financiamento abandonaria por completo o sistema iniciado com o decreto de 1989, baseado no comprometimento de parcela da arrecadação estadual. O exame das propostas ainda em fase inicial, não pode ser acusado de prematuro, mas reflete cautela com o futuro. Além disso, essa discussão já está lançada no âmbito do federal e estadual e, mais uma vez, a universidade mantém-se distante dos eventos e discussões (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019). Três aspectos merecem atenção: a nova concepção tributária geral; o período de implantação do novo sistema; e as regras de repartição entre os entes federados.

Em primeiro lugar, e exclusivamente sob a ótica geral da nova concepção técnica, o IBS (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019) afastaria as dificuldades unanimemente reconhecidas no ICMS, como a fragmentação da base de incidência; cumulatividade; multiplicidade de benefícios os regimes especiais; e desvios da tributação na origem. Essas características, na tributação brasileira atual, incentivam a guerra fiscal e a

tensão entre os estados, promovendo a litigiosidade, no campo privado, e elevando o custo de exportações e do investimento. Nesse sentido, se a universidade beneficiou-se, no primeiro decênio do século, com a melhoria da situação econômica e da arrecadação do ICMS, e espera, hoje, sua retomada, depois da crise financeira, é razoável supor que se interessa também pelo exame das novas condições tributárias; pela melhoria do ambiente de negócios; e pelo impacto desses aspectos técnicos na estimativa e evolução dos tributos que compõem a sua receita.

O segundo ponto de interesse diz respeito ao período de implantação do sistema, que deverá obedecer às regras de coexistência e garantia da carga tributária. A nova organização tributária produziria importantes reflexos nos estados e é reconhecido que São Paulo sofreria, momentaneamente, ajustes a menor, em sua arrecadação, a serem compensados, primeiro, tecnicamente, pelas regras de coexistência e, depois, pela esperada retomada do crescimento e conseqüente arrecadação. Assim, para mitigar os efeitos de transição, a implantação do novo tributo seguiria o prazo de ajuste de 10 anos, durante o qual as alíquotas dos impostos substituídos cairiam linearmente, enquanto a alíquota do IBS cresceria, mantendo a carga tributária e garantindo o controle da transição.

O exame desse período de transição e as regras de coexistência dos impostos, exigirão a readequação do percentual destinado às universidades, de seus argumentos de justificativa e de base de cálculo. Esse período tende a ser equivalente, apesar de muito mais complexo, aos primeiros 10 anos de implantação do sistema previsto no decreto de 1989.

É fundamental, para isso, que se inicie, nas instituições interessadas, um processo de consolidação de dados, de séries históricas confiáveis e de metodologias compatíveis, entre as universidades paulistas, para que se apresente ao executivo e se discuta no legislativo, o equilíbrio das contas atuais e das projeções de gasto. Isso foi feito em 1988, de modo típico da época, a partir do total do gasto das universidades e com o cálculo de uma média desses gastos dos últimos 3 anos. Com algum grau de liberalidade, considerando as condições políticas da época, favoráveis ao entendimento, foi estabelecido o percentual do decreto (MUZY; DRUGOWICH, 2018).

Naquela ocasião, não havia a Lei de Responsabilidade Fiscal; políticas de transparência pública; nem sistemas de elaboração orçamentária com foco nos centros de despesas e qualidade comparativa de gasto. Considerando o momento atual de reorganização de estruturas do estado e a conjuntural queda da arrecadação, a abordagem simplificadora, que parte do gasto total, mostra-se insuficiente. É que a crise financeira das universidades expôs o gasto quase exclusivo com salários e a utilização de recursos não previstos, como as erroneamente denominadas “reservas financeiras”.

Portanto, a discussão do recurso público a ser destinado partirá do pressuposto de que, se já está comprometida com pessoal e seus reflexos, a receita deve, obrigatoriamente, ser mantida pelo estado, exigindo-se das instituições especificar o seu custeio. E é esse custeio que não está suficientemente justificado em dados e sofreu compressão pelo aumento do gasto salarial e das despesas com finalidades distantes da missão. É evidente que não se discute, nessa fase, a projeção de gastos extras e investimentos, o que, circunstancialmente, não é aconselhável, em momento de restrição orçamentária.

Resta raciocinar, portanto, sobre o parâmetro, que precisa se mostrar confiável, do comprometimento da receita com a folha de pagamentos. Ele e os valores empenhados no pagamento de inativos, nas despesas com assistência estudantil, e nos serviços de saúde oferecidos, inclusive a populações do entorno geográfico das instituições, respondem pelos principais gastos: 90% da receita e aproximadamente 40% do custeio. Identificá-los, separa os valores absorvidos por equívocos de gestão, pressões corporativas e eleitorais internas, e demandas políticas por expansão, daqueles efetivamente destinados ao cumprimento da missão organizacional, quais sejam, o salário dos docentes, o custeio básico das unidades e as projeções de investimento em pesquisa e melhorias.

O exemplo da administração financeira da USP, entre 2015 e 2017, com forte redução de despesas e a edição de parâmetros de sustentabilidade, mostra que esse modelo, se perseguido e aprofundado com planos de demissão voluntária, que reduzam a composição da massa salarial enviesada pelo pagamento de funcionários não docentes, produziu resultados de saneamento financeiro assimilados pela instituição e que a afastaram da falência (USP,

2017). Portanto, esse período mostrou ser possível examinar o orçamento universitário a partir da finalidade e necessidade dos gastos, ou seja, a partir de sua qualidade. A fragilidade da argumentação pelo total do gasto é o resultado objetivo das oportunidades perdidas pelas instituições de implantar uma administração financeira autônoma e enveredar pelo caminho corporativo da apropriação em salários daqueles recursos garantidos pelo decreto.

Portanto, ao lado das observações anteriores, que dizem respeito ao tratamento, à transparência e disponibilidade dos dados, é necessário justificar a qualidade do gasto; e a experiência recente de melhorá-lo, pode ser um exemplo. Para garantir a qualidade do gasto, não basta à universidade afirmar que faz bem e bastante com o dinheiro que recebe dos paulistas. A justificativa da boa aplicação dos recursos não se resume aos resultados da docência e pesquisa; a casos exemplares de interação com a indústria, ou ao eventual sucesso e aplicação em investigações científicas. Também o número de formandos, ou o impacto da produção científica, não ajuda nesse mister, mesmo porque quem realiza essas funções são os docentes, com apoio de alunos e técnicos, a partir do mérito e da experiência.

O que será cobrado da universidade, pelos interlocutores, no legislativo e executivo, é a governança do dinheiro público. E por ela respondem os gestores e a direção central. A governança, caso se mostre competente, é que poderá justificar a garantia de recursos entregues pelos paulistas para o financiamento com autonomia. Portanto, para garantir esses recursos, a argumentação das direções centrais não pode se resumir à propaganda dos resultados, que de resto não são seus, mas de docentes. É preciso mostrar como os responsáveis pela governança alocam os recursos com eficiência; mantêm o seu controle; prestam contas convenientemente; estão atentos à redução de despesas e às estratégias de planejamento, inovação, internacionalização e ao futuro.

A necessidade desses argumentos propositivos nos dá licença para indicar providências práticas, sem com isso incorrer em intromissão na seara da gestão, listando temas que podem contribuir para a justificativa da autonomia baseada em critérios objetivos. Daí, da governança e suas normas, é que devem partir políticas de redução do pessoal não docente em níveis aceitáveis; de readequação, ou mesmo extinção, de cursos que tenham

cumprido sua função; da atenção com a evasão de alunos; da administração das unidades de extensão, museus e orquestras, de acordo com modelos modernos de gestão e suas peculiaridades; da transferência ao estado das unidades hospitalares ainda mantidas com recursos da universidade votados como verba para ensino e pesquisa; e da responsabilização do estado pelas políticas de previdência, assistência e permanência estudantil.

O exemplo dos museus é sugestivo. É fácil distinguir a diversidade de instituições que respondem pela denominação de museus. Existem aquelas que ocupam construções monumentais, com representação histórica, e daí são reconhecidas como museus pelo acervo, mas também pelo interesse de preservação, visitação e cultural que suas instalações despertam. Existem outras, que acolhem acervos científicos específicos dedicados à pesquisa e dela resultantes, como coleta e classificação, da qual deriva o principal interesse de preservação. É razoável supor que a manutenção daqueles próprios especiais dependa apenas das receitas de ensino e pesquisa? Não é mais efetivo, para a sua própria preservação, valer-se da autonomia para buscar modelos de gestão colaborativos com a iniciativa privada e as entidades de interesse público, adequados à peculiaridade das missões institucionais?

Como exemplos do uso racional da autonomia, responsabilidade com a qualidade do gasto, e a redução de despesas com foco na missão e no mérito, essas medidas abririam caminho para a busca de receitas próprias e regulação das atividades das fundações de apoio. Por exemplo, para a efetiva emancipação da universidade da concepção arcaica de uma comunidade, seria oportuno o estabelecimento de uma gestão financeira profissional, como foi tentado na USP, com a criação de uma Controladoria, justificando, ao legislativo e ao executivo, a viabilidade da garantia de recursos por algum mecanismo de vinculação, que é o nosso tema seguinte. Essas seriam justificativas plausíveis, diferentes da propaganda dos resultados, que, de sua parte, são necessários, mas não suficientes, e sobretudo é preciso insistir, pertencem ao mérito dos pesquisadores e não da direção central das universidades, a quem cabe a função exclusiva da governança.

O terceiro elemento a ser destacado diz respeito ao tratamento que a PEC 45 oferece para as funções vinculadas de educação e saúde. Esse é o tema atual da discussão acerca da

vinculação que pode ser alterada no processo legislativo em curso. Em primeira aproximação, é razoável sugerir disposições legais de garantia que mantenham, no quadro da reforma tributária, a destinação dos recursos oriundos do ICMS, durante o período de transição. De acordo com melhor exame jurídico, essa medida pode ser oportuna.

Entretanto, a PEC 45 sugere e inova, ao introduzir, em seus artigos 159 A, B, C e D, mecanismos de liberalidade do uso, pelos estados, de parcelas do tributo para as funções de saúde e educação, ou seja, das possibilidades de vinculação, ou comprometimento, de recursos com determinadas áreas, no interesse e autonomia do ente federado. A medida introduz o conceito de “alíquotas singulares”, que cada ente federado poderia indicar e reservar à arrecadação proveniente para suas destinações vinculantes, como parcela da alíquota do IBS.

Esses mecanismos exigem mais estudo e aprofundamento, entretanto, sugerem oportunidades de estabelecer garantias de recurso para as universidades. Nesse ponto, podemos insistir que a capacidade das instituições será testada, para oferecer um diagnóstico acreditado, inclusive com participação externa, simulações e previsões de implementação. Nunca é demais ressaltar que a discussão, que se deu no passado, em torno de um valor médio e global, mostra-se hoje insuficiente e de alto risco. O que a atualidade do debate requisita é o detalhamento da qualidade do gasto, para que a implementação insuficiente da autonomia financeira não comprometa a autonomia acadêmica de fato.

Essas mudanças e aperfeiçoamentos da tributação são inexoráveis e, sob a perspectiva do seu andamento no parlamento, é inegável a oportunidade que se abre, mais uma vez, para que a universidade paulista, imediatamente afetada por elas, as examine e se pronuncie sobre seu futuro financiamento, tendo como referência os dilemas, acertos e enganos da implementação da autonomia nesses últimos 30 anos.

Esses desvios, no caso paulista, precisam ser superados, nessa oportunidade de discussão da reforma tributária, com mecanismos realistas de governança e critérios

acordados para uma lei de financiamento e sustentabilidade que garanta recursos às universidades, mas qualifique sua autonomia, garantindo-a por intermédio de:

- Um conjunto de metas e critérios de sustentabilidade, com gatilhos de excesso de gastos e mecanismos de compensação financeira para alcançar resultados;
- Um teto de gastos e despesas com pessoal, pois existe uma Lei de Responsabilidade Fiscal no país, que deve ser obedecida;
- Um fundo de regulação financeira, administrado pela universidade;
- Um conselho externo, que já está previsto na Constituição Estadual paulista, mas que seja de fato composto por membros externos, com autonomia e dotado de funções bem determinadas de controle;
- Um instrumento único de prestação de contas, semelhante a um relatório do estado da instituição;
- Submissão de suas contas a parecer de auditoria externa, que garanta sua acreditação e conformidade com os critérios de autonomia; e
- Efetiva iniciativa do Cruesp para integrar, com autonomia, o planejamento das instituições.

Esses seriam os critérios para organizar a autonomia de gestão do dinheiro público, garantindo a autonomia acadêmica. Essa garantia parece, hoje, ser fundamental, por meio de mecanismos de vinculação, ou comprometimento do executivo, pois a eventual insolvência financeira das instituições públicas paulistas poderia contaminar a autonomia acadêmica, com reflexos negativos para todo o sistema brasileiro de universidades públicas.

Conclusão

As universidades públicas paulistas experimentaram, durante 30 anos o modelo de financiamento instituído pelo Decreto 29.598/1989. A atualidade da reflexão sobre o financiamento público dessas instituições é reforçada porque a edição do decreto não foi motivada por uma demanda da academia, nem por qualquer movimento reivindicatório nesse sentido, mas, sim, por uma decisão de estado, fundamentada na liderança dos reitores à época, que dirigiam instituições em dificuldades financeiras, em uma conjuntura especial e inflacionária do país. Entretanto, sua implementação foi insuficiente e ancorada por demandas corporativas que gestaram uma nova crise.

Conforme apontamos no início, sobrepõe-se a essa crise, na atualidade, a situação de saúde no planeta com repercussão na economia e nos modos e atividades de trabalho. Por si só a situação exigirá o exame da capacidade de financiamento do estado e da realidade fiscal como marcos prudentes sobre a futura organização das universidades. Entretanto, a possibilidade de uma reforma tributária continua como um momento propício para o estabelecimento de nova regulação que preserve a autonomia e apresente critérios de sua nova implementação, sendo também o momento de reflexão sobre o futuro institucional, considerando aquelas condições da atualidade. Por exemplo, é preciso reconhecer que a capacidade das universidades de produção de conhecimento na área da gestão e o exame das manifestações dos intelectuais comprometidos com o futuro da autonomia, apresentam critérios que podem indicar um protagonismo das instituições paulistas e federais, adiantando-se e enfrentando o debate público da reforma tributária, oferecendo propostas realistas fundadas na autonomia. A instituição universitária brasileira poderia valer-se dessa oportunidade para modernizar-se e de fato adotar, com o instrumento da autonomia, providencias inovadoras, como já fez no passado, validadas internacionalmente e sugestivas de uma organização que se afasta do corporativismo. Essa inflexão poderia contar positivamente para que a garantia de recursos, por vinculação ou por quaisquer outros instrumentos viáveis, modernos e dotados de monitoramento e controle, se constituísse em

realidade nacional. É sugestivo, nesse sentido, que as universidades brasileiras no uso de sua autonomia e com urgência procurem, por exemplo:

- Recuperar o poder acadêmico e escolher dirigentes em comitês de busca, como ocorre nas melhores instituições do planeta, fortalecendo a direção central para o planejamento;
- Ampliar e diversificar suas fontes de recursos, aplicando as decisões judiciais que a beneficiam, para rentabilizar seu patrimônio e suas capacidades;
- Enfrentar o negócio das fundações de apoio que, do ponto de vista econômico, se constituem em uma rede de prestação de serviços que deveriam ser, ou encampados pelas universidades, ou transferidos definitivamente ao setor privado;
- Reformular sua burocracia, os processos de decisão e constituir um corpo técnico administrativo capacitado e reduzido;
- Equacionar, com o executivo, os problemas do custo crescente dos inativos, da permanência estudantil e dos complexos hospitalares;
- Enfrentar o problema da evasão de alunos e viabilização do ensino à distância;
- Ter por foco a sua missão, extinguindo atividades e cursos que cumpriram sua tarefa, para reduzir o agigantamento;
- Superar a complacente visão de comunidade, tomando-se como organização e superando a federalização e autonomização das unidades em detrimento da instituição;
- Ampliar sua interação explícita com as instituições sociais, os governos, o parlamento e o setor produtivo.

Considerando o número e a diversidade das instituições federais, é urgente reconhecer que aquele preceito de indissociabilidade de ensino e pesquisa precisa levar em conta a escala e os objetivos do sistema federal e a realidade econômica da nação.

Por exemplo, vale ter presente que, como de resto ocorre no mundo, é benéfica a segmentação das instituições, em grupos e institutos de fato vinculados à pesquisa, diferentemente de institutos vocacionados para o ensino, e nisso não há demérito, mas missões diferentes. A extensão, nesse panorama, diz respeito a uma postura, do acadêmico, de interação com a sociedade, com as políticas públicas e com o setor produtivo, para a comunicação do saber e estabelecimento de parcerias. Assim como a inovação e a internacionalização, a extensão é um atributo não exclusivo, mas necessário, complementar e desejável.

A autonomia das universidades, com garantia de recursos, como realidade que é, em São Paulo, desde o decreto de 1989 e a experiência de sua implementação, permitem que as instituições paulistas enfrentem imediatamente os temas que elencamos, aproveitando-se da oportunidade aberta pela reforma tributária. Embora essa seja uma diferença institucional com o sistema federal, que depende de regulamentação e convencimento político central, ela não impede que as universidades brasileiras superem o corporativismo e, assim como pautaram agendas políticas externas e internas no passado recente, assumam a responsabilidade e as consequências de serem autônomas.

REFERÊNCIAS

A SOBREVIVÊNCIA da USP. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 fev. 2017. Editorial.

APESAR de protestos, conselho da USP aprova teto de gasto com servidor. **Valor Econômico**, São Paulo, 7 mar. 2017.

AS DIFICULDADES da USP. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 8 jul. 2016. Editorial.

AUTONOMIA desvirtuada. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A2, 19 ago. 2016a. Editorial.

BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional 45/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>. Acesso em: 20 nov. 2019.

CABRAL, Eloisa H. de S. Valores e espaço público: referenciais e instrumentos para a avaliação de projetos sociais. **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, n. 45(6), p.1915-1941, 2012.

CABRAL, Eloisa H. de S. **Terceiro setor**: gestão e controle social. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONSELHO Universitário aprova plano financeiro para os próximos quatro anos. **Jornal da USP**, São Paulo, 13 nov. 2018. Disponível em: <https://jornal.usp.br/institucional/conselho-universitario-aprova-plano-financeiro-para-os-proximos-quatro-anos>. Acesso em: 20 out. 2019.

CRISE financeira e autonomia universitária. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 18 maio 2015. Editorial.

CRISE pode colocar em xeque autonomia da USP. **Revista Época**, São Paulo, p. 2, 3 out. 2014. Editorial.

DURHAM, Eunice R. A autonomia universitária. **Revista do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras**, Brasília, n. 11(23), p. 3-9, 1989.

DURHAM, Eunice R. Os custos dos benefícios. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, n. 13, p. 3, 5 set. 1993. Opinião.

DURHAM, Eunice R. **A autonomia universitária** – extensão e limites. São Paulo: Nupes/USP, 2005.

DURHAM, Eunice R. Modelos flexíveis de universidade. **Revista Pesquisa**, Fapesp, São Paulo, p. 15-18, abr. 2016.

DURKHEIM, Emile. **The evolution of educational thought**: lectures on the formation and development of secondary education in France. Boston: Routledge and Kegan Paul, 1977.

EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION. **University autonomy in Europe**: the scorecard. Bruxelas: EUA Press, 2005.

GIANNOTTI, José A. **A universidade em ritmo de barbárie**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

GREENHALD, Laura. Crise na USP tem múltiplas facetas. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 maio 2014. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,crise-na-usp-tem-multiplas-facetasp-imp-,1171264>. Acesso em: 10 mar. 2019.

JORGE, Tadeu; CROSTA, Álvaro. **Programa de gestão 2013/2017** – Unicamp. Campinas, 2013.

KANT, Immanuel. **O conflito das faculdades**. Porto: Ed. 70, 1993.

KOHTAMÄKI, Vuokko; BALBACHEVSKY, Elizabeth. An explorative study of the consequences of university autonomy in Finland and Brazil. **Higher Education Quarterly**, Londres, n. 73, p. 328-342, 2018.

LE GOOF, Jacques. **Os intelectuais na idade média**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

LUQUE, Carlos A. Alguns desafios para o financiamento das universidades públicas estaduais do estado de São Paulo. **Revista da USP**, USP, São Paulo, n. 105, p. 9-18, 2015.

MARCOVITCH, Jacques. **A universidade em movimento**: memória de uma crise. São Paulo: Fapesp, 2018.

MENDES, Marcos. **Por que é difícil fazer reformas econômicas no Brasil**. São Paulo: Elsevier, 2019.

MUZY, Paulo T.; DRUGOWICH, José R. **Os desafios da autonomia universitária**: história recente da USP. São Paulo: Paco Editoria, 2018.

NOGUEIRA, Marco A.; DI GIOVANNI, Geraldo. Para ser defendida, autonomia universitária precisa de criatividade e coragem política. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. C5, 24 maio 2015. Política.

NYBOM, T. University Autonomy: a matter of political rhetoric? *In*: ENGWALL, L.; WEAIRE, D. (eds.). **The university in the market**. London: Portland Press, 2008, p.133-141.

O COLAPSO financeiro da USP. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A3, 1º maio 2014. Editorial.

OLIVEIRA, Rafael B. Uma autorreflexão pela autonomia universitária. **Ciência e Cultura**, São Paulo, n. 70, p. 4, 2018.

PIETRO, Mario S. Z. Da contratação de professores estrangeiros perante a Constituição Federal de 1988. *In*: UNIVERSIDADE de São Paulo. Processo 91.1.4663.1.5 Assunto: Concurso Público para Docente Universitário de Nacionalidade Estrangeira. São Paulo, p. 31-40, 1991.

PINOTTI, José A. Autonomia responsável da universidade. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. A2, 25 maio. 1989. Espaço Aberto.

PINOTTI, José A. Universidade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A3, 9 fev. 2007. Opinião.

PINOTTI, José A. A crise dos hospitais universitários. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. A3, 20 maio 2009. Opinião.

RIGHETTI, Sabine. Tribunal rejeita prestação de contas da USP e vê irregularidades em salários. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. B4, 16 ago. 2016. Educação.

SALMI, Jamil. **The challenge of establishing world-class universities**. Washington, D. C: World Bank, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Reunião da comissão de ciência, tecnologia e inovação da Alesp**. São Paulo, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qhCQqUPDYd8&t=279s>. Acesso em: 22 nov. 2019.

SASSAKI, Alexandre H. **Governança e conformidade na gestão universitária**. 2016. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

TERRA, Ricardo R. Universidade entre a excelência administrativa e o social-desenvolvimento. **Novos Estudos**, n. 100, p. 81-95, São Paulo: Cebrap, 2014.

TERRA, Ricardo R. Desequilíbrio financeiro, missões da universidade e avaliação: autorreflexão na USP. **Estudos Avançados**, n. 33 (95), São Paulo: IEA, 2019a.

TERRA, Ricardo R. **Projeto de um curso de humanidades digitais**. 2019b. Inédito.

TERRA, Ricardo R. Universidade e democracia. Conferência. *In: COLÓQUIO A DEMOCRACIA COMO VALOR UNIVERSAL: 40 ANOS DE BATALHA DE IDEIAS*. Salvador. **Anais [...]**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2019c.

UNIVERSIDADE DE BOLOGNA. **Magna charta universitatum**. Bologna, 18 set. 1988. Disponível em: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/the-magna-charta-1/the-magna-charta>. Acesso em: 17 jan. 2019.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Relatório de gestão financeira**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017. 6 v.

VERGER, Jean-Pierre. **As universidades na idade média**. São Paulo: Editora da Unesp, 1990.

WANDERLEY, Luiz E. W. **O que é universidade**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

WANDERLEY, Luiz E. W. Democratização universitária: o caso da PUC/São Paulo. **Educação Brasileira, Crub**, Brasília, 1986.

WANDERLEY, Luiz E. W. Desafios da democratização universitária. **Lua Nova**, Cedec, São Paulo, n. 4-1, p. 34-48, 1987.

ZAGO, Marco A. A USP mudou e isso causa desconforto. **Revista Veja**, São Paulo, 23 mar. 2017.

Submetido em 07/12/2019
Aprovado em 23/06/2020