

DEBATE - Autonomia das Universidades Públicas

Roberto Leal Lobo e Silva Filho(*)

O ano de 1988 foi um ano decisivo para as universidades estaduais paulistas. Foi o ano em que elas adquiriram a maioria, com a liberdade e a responsabilidade decorrentes.

Até então, a gestão das universidades se limitava a administrar os poucos recursos de custeio, solicitar aportes de capital e justificar os pedidos de reajustes nas verbas de pessoal devido ao crescimento e capacitação das instituições. Os reitores tinham como principal tarefa conseguir junto ao Governo revisões orçamentárias, principalmente em épocas de crescimento ou inflação, e conter, na medida do possível reivindicações internas indefensáveis junto ao Poder Executivo Estadual.

Assim, a gestão orçamentária só lidava com custeio, que incluía serviços de terceiros, cuja liberação acontecia, frequentemente, perto do final do exercício, obrigando as universidades a fazerem ginásticas administrativas para efetuarem as compras necessárias para atualizarem seus estoques de material de consumo, operando milagres para compatibilizar os processos licitatórios com o prazo inicial da liberação do orçamento e o prazo final e fatal dos exercícios findos, isto é, o final do ano.

Naturalmente, a eficácia do processo era tremendamente discutível e, às vezes, se comprava o que era possível de se adquirir mais rapidamente, com critério de viabilidade temporal do processo prevalecendo sobre a pertinência do produto.

Assim era, até 1988.

Naquele ano, uma greve docente eclodiu nas três universidades estaduais de São Paulo. A reivindicação era essencialmente salarial, embora outros objetivos fossem agregados, mais para não parecer que os professores só pensavam em seus próprios salários do que pela importância dada aos fatores endêmicos pautados nessa greve (deficiências de infraestrutura, a qualidade do ensino, preços de refeições, ampliação de alojamentos estudantis, etc.) nas universidades.

O governador do Estado não estava disposto a atender às reivindicações porque julgava que teria enorme pressão do resto do funcionalismo, também com os salários achatados, para conceder a eles o mesmo aumento que fosse concedido aos docentes. Ao longo de sua existência e escalada, a greve machucava as universidades e o Governo.

Aproveitando o momento em que se discutia na Assembleia Nacional Constituinte a autonomia universitária, o então governador de São Paulo, Orestes Quércia, montou uma estratégia criativa, associando as duas questões e precipitando a concessão da autonomia pretendida pelas universidades, ampliando-a na área financeira e repassando às universidades o controle total de suas finanças e das políticas salariais.

Para fixar o repasse do Estado, feito mensalmente, a partir de uma parcela fixa da arrecadação do ICMS para cada universidade, o Governo estabeleceu que este valor corresponderia à média mensal que cada universidade recebera ao longo dos últimos anos do Governo do Estado. Os recursos iriam agregados cabendo às universidades decidirem sobre sua alocação.

No decreto que fixou a autonomia, o governador recomendava que os gastos de pessoal não deveriam ultrapassar 75% do orçamento (o que até hoje não foi cumprido), que seria criado um Conselho de Reitores das Universidades Estaduais com a missão de unificar políticas salariais e distribuir a cota global do ICMS entre as três irmãs, embora no início cada uma fosse receber as parcelas calculadas pela média descrita acima. O total do repasse para as três correspondia a 8,4% da arrecadação do ICMS.

Feito isso, o Governo livrou-se não só da greve — e da pressão pelo aumento salarial — mas de todos os processos de pedidos de verba que os reitores tinham encaminhado ao Palácio do Governo, o que encurralou os reitores, que não tinham argumento para não implantar medidas onerosas que eles mesmos tinham defendido junto ao Governo como essenciais ao bom funcionamento de suas instituições.

As universidades passaram, assim, de uma posição de subordinação e total dependência orçamentária, para uma autonomia para a qual não estavam prontas, nem tinham se organizado a tempo para geri-la com competência.

No entanto, aos poucos, elas aprenderam. Os apertos financeiros foram sendo administrados e, na Universidade de São Paulo, aumentaram as relações aluno/professor e aluno/funcionário, e sem dúvida as universidades estaduais paulistas são hoje mais competentes em suas gestões e mais eficientes em seus resultados, como é possível verificar nos Anuários Estatísticos da USP que informam sobre os principais dados acadêmicos da Universidade.

Medidas administrativas importantes foram introduzidas na gestão da USP, adaptando políticas e procedimentos decorrentes das novas responsabilidades e da necessidade da introdução de mecanismos de autocontrole, uma vez que as decisões passaram às mãos da Universidade e suas consequências, também.

- As promoções do pessoal técnico-administrativo passaram a ter um teto, estabelecido pela realidade orçamentária da universidade;
- Foram aperfeiçoados critérios já existentes e introduzidos novos para a distribuição de custos pelas unidades, baseados em resultados e novos projetos aprovados pela Comissão de Orçamento e Patrimônio;
- Foi criado um Fundo na Reitoria para imprevistos e como seed money para novos projetos;

- Estimulou-se a redução de pessoal, extinguindo-se o critério de vagas e seu preenchimento automático, que passou a ser feito mediante análise das necessidades e comparação com indicadores internos e externos, e transformação de parte dos recursos de pessoal, se não preenchidas as vagas, em material permanente ou custeio para a unidade como um incentivo à economia e redução de pessoal não indispensável;
- A captação de recursos externos foi estimulada com taxas de overhead para cobrir custos indiretos e uma parcela para redistribuição interna;
- Instalou-se um acompanhamento severo da execução orçamentária e introdução de mecanismos de alerta para acompanhamento de variações inesperadas de gastos por alíneas, acompanhado de uma revisão de vários contratos de manutenção e fornecimento de serviços;
- Foi feita a revisão de toda a política de contratação de pessoal em função das médias institucionais e de benchmarking (custo aluno, relação alunos/professores, secretárias/professores, alunos/funcionários, produção de mestrado e teses/docente doutor), entre outras medidas.

As medidas introduzidas conseguiram viabilizar a gestão da USP e não tiveram uma repercussão negativa em sua produção acadêmica - muito pelo contrário - como se pode verificar no quadro:

AUTONOMIA USP (1989 A 1994)	1989	1994	Varição
Docentes ativos	5.546	5.023	-9,4%
Funcionários ativos	17.735	15.558	-12,4%
Matrículas de graduação	34.782	35.835	+3,0%
Matrículas de pós-graduação	12.918	16.212	+25,5%
Dissertações defendidas	11.036	1.388	+34,0%
Teses defendidas	598	807	+34,9%
Trabalhos publicados no Brasil	13.098	13.971	+6,6%
Trabalhos publicados no exterior	2.054	3.133	+52,5%
Teses/docentes	10,8	16,1	+49%

Pode-se dizer que o ato do Governador foi sábio e que as universidades melhoraram a partir dele. No entanto, o projeto de autonomia de São Paulo, frequentemente citado como exemplo e modelo de autonomia universitária, tem sérios problemas.

O cálculo inicial de distribuição do ICMS, embora fosse um critério inicialmente razoável de distribuição, não levou em conta as necessidades das universidades nem seus resultados, congelando a distribuição orçamentária vigente na época. Deveria ter havido um reestudo da distribuição relativa baseada em indicadores acadêmicos claros. A revisão deu-se no Governo seguinte, mas foi efetuado a partir de uma pressão de

deputados estaduais em defesa de uma das universidades, o que gerou uma crise política entre as universidades e o Governo do Estado, contornada finalmente, tendo resultado em um aumento do repasse governamental, seguido de uma redistribuição baseada, em parte, nos indicadores disponíveis.

A distribuição do ICMS entre as universidades sem o estabelecimento de metas a cumprir pelas universidades e de relatórios a serem examinados por grupos externos de avaliação, transformou a autonomia num cheque em branco que o Governo do Estado passa às Universidades, sem a contrapartida da responsabilidade do cumprimento, por meio das universidades, de suas funções acadêmicas e sociais.

Assim, se uma universidade estadual decidir reduzir a oferta de vagas, não há nenhum critério para a correspondente redução orçamentária. Da mesma forma, as universidades não têm estímulo para crescerem em áreas novas de demanda em alta, uma vez que não há repercussão orçamentária permanente assegurada.

Os limites de gastos com pessoal em 75% do repasse, valor já bastante alto, foi sugerido, mas não foi uma exigência do Governo. Por isso, nunca foi cumprido.

A exigência de isonomia salarial de todos os cargos e funções entre as três universidades estaduais criou uma camisa de força e, muitas vezes, dificultou a experiência por parte de alguma delas de políticas salariais originais e mais dinâmicas.

Na Europa, a autonomia universitária tem sido motivo de atenção e de vários estudos, que convergiram para algumas conclusões gerais e fundamentais, consolidadas em vários documentos da Conferência de Reitores Europeus e em publicação sobre o tema do Projeto Columbus, cujos principais preceitos estão assim resumidos:

- Necessidade de uma vinculação estreita entre o aumento da auto-gestão e a prestação de serviços à sociedade, de acordo com indicadores de rendimento e de avaliações de cada uma e de todas as atividades;
- Reforço da autonomia a partir de uma visão mais empresarial da gestão, com planos estratégicos e definições claras de objetivos;
- Criação e implantação de regras transparentes e estáveis do financiamento governamental às universidades e substituição dos controles a priori por controles a posteriori;
- Criação de novos mecanismos de financiamento que transcendam a simples proporção de número de estudantes, mas que incluam resultados e produtividades;
- Introdução de uma mudança progressiva nos critérios de financiamento das universidades a partir dos fundos básicos atuais para o estabelecimento de novas fontes por contratos como resultados de editais

abertos, ou seja, a universidade deve competir por outros fundos do Estado ligados a projetos específicos;

- Diversificação de fontes de receita e aumento da busca por aportes de origem de terceiros;

- Aumento do poder decisório dos órgãos de direção das universidades, limitando o poder dos órgãos colegiados;

- Introdução de consequências das avaliações das instituições em seus orçamentos;

- Estimulo à competição entre universidades na busca de recursos, principalmente públicos;

- Incentivo à diversificação do sistema de ensino superior.

Diante das experiências internacionais e da experiência paulista, temos defendido que qualquer projeto de autonomia para o sistema universitário público deve basear-se em algumas premissas e ações para ser eficaz:

1) Autonomia real: que regula todas as questões ligadas às áreas acadêmica, administrativa, financeira e de pessoal, sem interferência do Governo;

2) Autonomia administrativa e financeira: garantia da liberação parcelada de recursos em datas pré-fixadas, possibilidade de mudança de alíneas entre itens do orçamento e apropriação das sobras orçamentárias ano a ano, liberdade para contratação e fixação de quadros;

3) Compromisso de gestão: criação de contrato de desenvolvimento, baseado nas avaliações internas e externas, que servirão de base para afixação de metas e elaboração de um plano plurianual, que resultará na proposta orçamentária;

4) Compromisso de orçamento mínimo: garantia de repasse mínimo vinculado à receita e ao cumprimento de metas;

5) Compromisso social: orientação para aumento da eficiência e eficácia por meio de indicadores de desempenho aceitos internacionalmente, garantia de abertura da universidade às avaliações externas dos órgãos de educação;

6) Compromisso com a produtividade: limitação do orçamento para gastos totais com pessoal, estabelecimento de metas para a captação de outras

receitas, manutenção de um fundo de aposentadoria com a contribuição das universidades e dos professores e funcionários;

7) Governabilidade: autonomia para escolha dos dirigentes, associada à liberdade da Reitoria na escolha de seus colaboradores diretos, criação de equipes de gestão com Vice-reitor e Pró-reitores escolhidos pelo Reitor, estes últimos sem mandato; possibilidade dos altos dirigentes serem externos aos quadros da universidade, desde que indicados por ela;

8) Controle do Estado: garantia real de intervenção em caso de descumprimento legal por parte da universidade mediante processo administrativo;

9) Transparência: obrigação da universidade publicar resultados e orçamentos previstos e executados.

(*) Roberto Leal Lobo e Silva Filho é professor aposentado do Instituto de Física de São Carlos/USP e ex-reitor da USP e da UMC.