

O desequilíbrio financeiro da Universidade de São Paulo: origens e medidas de ajuste

*Vahan Agopyan
Rudinei Toneto Jr.*

RESUMO

Uma breve análise do desempenho financeiro recente da Universidade de São Paulo é apresentada. Em primeiro lugar, discute-se o modelo de financiamento a partir da definição da autonomia universitária em 1989 e os resultados propiciados pela conquista da estabilidade de recursos, com tendência de crescimento, que possibilitou o melhor planejamento de sua expansão. Na sequência é apresentado o desempenho financeiro recente e se constata como a forte expansão das despesas, apesar da evolução favorável das receitas, levou ao surgimento de déficits e à perda de reservas pela universidade. A partir daí são apresentadas algumas medidas que já foram adotadas para buscar a reversão do desequilíbrio financeiro e propostas adicionais para essa finalidade.

Palavras-chave: modelo de financiamento; autonomia universitária; gestão de finanças.

ABSTRACT

This work analyses the financial performance of the University of São Paulo over recent years. First, we discuss the current financing model of the institution; established in 1989 and based upon the autonomy provided by the government. This model, with stable and increasingly gradual income, has allowed for a better planning of its expansion. Then, the data regarding financial performance of the past few years are presented, showing that the income has increased. However, expenditure has increased at a faster rate, and that has resulted in deficit and reduction of the university's financial reserves. Finally, we examine adopted measures and additional proposals to mitigate and overturn this financial instability.

Keywords: *financing model; university autonomy; finance management.*

A situação financeira da Universidade de São Paulo é uma preocupação não apenas para a comunidade universitária, mas para todos os cidadãos do estado de São Paulo. O financiamento da universidade sempre se deu, prioritariamente, com recursos repassados do Tesouro do Estado. Inicialmente, os montantes eram definidos anualmente na disputa orçamentária, mas, a partir de 1989, com o Decreto 29.598, que tratava da autonomia universitária, instituiu-se o repasse de um percentual fixo da receita do ICMS do estado de São Paulo.

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

O modelo de financiamento da universidade, baseado no ICMS, garante, além da estabilidade dos recursos, que estes tendam a crescer com a

expansão da economia e os ganhos de eficiência na arrecadação do imposto. Como o percentual é fixo e o montante arrecadado propende a crescer ao longo do tempo, isso propicia condições adequadas para a ampliação das atividades sem sacrificar a estabilidade financeira e a qualidade. Assim, desde a autonomia verificou-se uma grande expansão da universidade, como anteriormente mencionado, e, além disso, uma contínua acumulação de reservas financeiras que serviam para ampliar as receitas da universidade e constituíam um seguro frente a eventuais flutuações dos repasses em função de problemas econômicos.

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

Apesar dessa situação privilegiada, proporcionada pela autonomia financeira e de gestão, com plena independência para definir seus gastos, remuneração do pessoal, investimentos com base nos repasses efetuados pelo Tesouro e por outras fontes de captação de recursos, as universidades

VAHAN AGOPYAN é vice-reitor da Universidade de São Paulo e professor titular do Departamento de Engenharia de Construção Civil da Escola Politécnica da USP.

RUDINEI TONETO JR. é professor titular do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da USP.

paulistas, em especial a USP, têm passado por um desequilíbrio financeiro nos últimos anos. Os déficits recentes, da ordem de R\$ 1 bilhão por ano, no caso da USP, têm sido cobertos pela redução das reservas acumuladas nos anos anteriores. O objetivo deste artigo é apresentar os indicadores financeiros recentes da Universidade de São Paulo e as medidas que estão sendo adotadas visando à superação da situação atual.

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

A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA – MODELO DE FINANCIAMENTO E EXPANSÃO DA UNIVERSIDADE

O Decreto 29.598, de 1989, que estabeleceu a autonomia universitária, definiu um percentual de 8,4% do ICMS a ser repassado para as universidades e instituiu que o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (Cruesp) definiria a divisão entre elas e seria o responsável por estabelecer as normas e critérios da execução orçamentária das universidades, inclusive a política salarial e de remuneração dos servidores técnicos e docentes. Vale destacar, ainda, que nesse decreto se faz a recomendação de que as universidades não gastem mais do que 75% dos repasses com a folha de pagamento.

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

Apesar de o percentual ter se mantido constante desde 1995, o crescimento econômico do período

e a melhora significativa da arrecadação com a utilização de novos mecanismos de cobrança (por exemplo, a substituição tributária¹) e de fiscalização, além de incentivos para os cidadãos colaborarem com a arrecadação (como a Nota Fiscal Paulista), levaram a um grande aumento da receita do ICMS e, por consequência, dos repasses para as universidades. Ou seja, a manutenção do mesmo percentual não significa que não tenha ocorrido uma grande expansão no montante repassado às universidades.

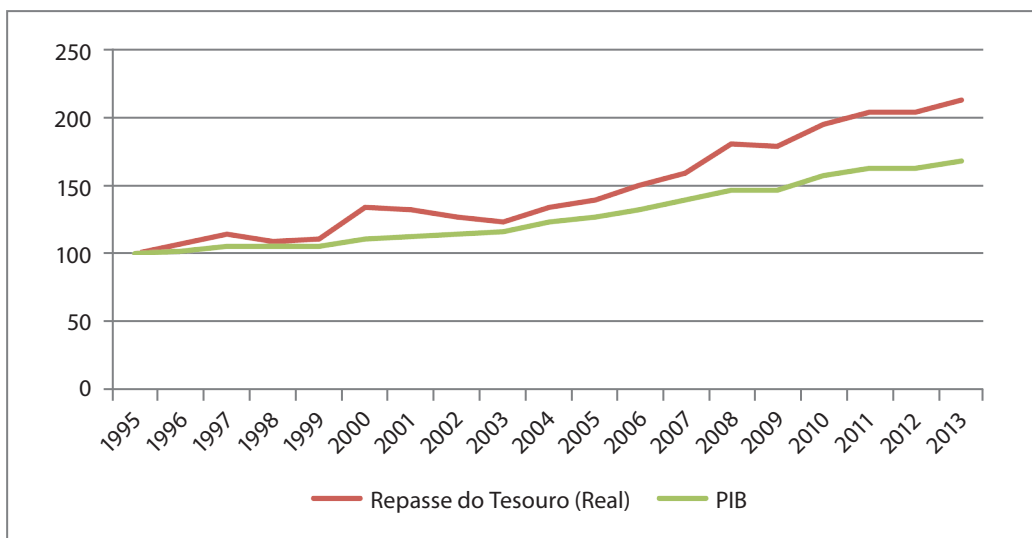
Quando se colocam propostas como a ampliação do percentual de repasse, apesar de legítima e de interesse das universidades, deve-se levar em consideração que concorre fortemente com outras atividades do estado. O estado de São Paulo possui diversas vinculações de receita, com destaque para: 30% para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

Sobre o cálculo do repasse feito para as universidades, deve-se considerar que são efetuadas

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

FIGURA 1

EVOLUÇÃO DOS REPASSES DO TESOIRO DO ESTADO E DO PIB (1995 = 100)



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

Considerando todos os fatos acima elencados – manutenção do percentual de repasse fixo e das deduções mencionadas –, observou-se no período 1995-2013 um crescimento real da ordem de 111% nos repasses do Tesouro do Estado para a USP². Entre 1995 e 2013, enquanto os repasses nominais cresce-

ram mais de 560%, a inflação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foi de 212%, resultando em amplo crescimento real.

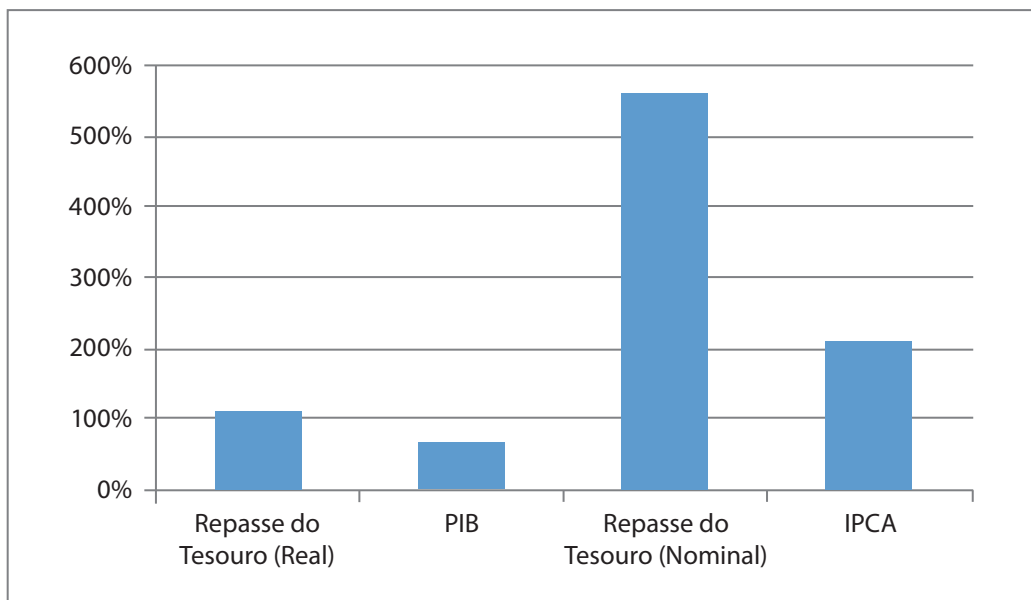
Pode-se observar, pela Figura 1, que os repasses do Tesouro do Estado acompanham de perto o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB), refletindo a elevada correlação entre a atividade econômica e a arrecadação do ICMS. Ao longo do período 1995-2013, o crescimento médio real do repasse foi da ordem de 4,4% a.a., enquanto o crescimento médio do PIB foi da ordem de 2,9% a.a. Esse maior crescimento do repasse, 1,5 ponto percentual em média no período, reflete entre outros aspectos ganhos de eficiência na arrecadação com melhores técnicas de gestão tributária. Observa-se que os anos com menores taxas de crescimento dos repasses se concentram em 1998, 2001-2003 e 2009, que foram caracterizados por baixo crescimento econômico. No período 1995-2013, o crescimento acumulado do PIB foi da ordem de 67%, ou seja, o aumento do repasse para a universidade teve um crescimento significativamente maior, como pode ser observado na Figura 2.

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

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

FIGURA 2

CRESCIMENTO ACUMULADO (%) – 1995-2013



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

Percebe-se, portanto, que, considerando o mesmo período (1995-2013), os repasses do Tesouro, em termos reais, superaram em 20% o crescimento total de alunos e cresceram 33% a mais que as vagas. Com isso, se tomarmos o repasse do Tesouro e dividirmos pelo número de alunos matriculados, constatamos que o montante saltou de R\$ 39,2 mil por aluno em 1995 para R\$ 47 mil em 2013, em valores de 2013, deflacionados pelo IPCA. Ou seja, o aumento do montante de recursos, mesmo mantendo-se o percentual de repasse constante, superou a taxa de crescimento da universidade. A Tabela 1 apresenta a evolução do repasse do Tesouro para a universidade e o número de alunos matriculados no período 1995-2013.

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

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

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

TABELA 1

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS, VAGAS E REPASSES DO TESOIRO (R\$ DE 2013)

Ano	Indicadores			
	Repasse do Tesouro(2)	Alunos matriculados(1)	Repasse por aluno(2)	Vagas na Fuvest
1995	2.059.066.057	52.517	39.207,61	6.902
1996	2.212.636.986	56.414	39.221,42	6.872
1997	2.354.569.084	56.940	41.351,76	6.877
1998	2.251.218.772	60.061	37.482,21	6.885
1999	2.266.325.487	67.239	33.705,52	7.076
2000	2.748.584.886	67.621	40.646,91	7.175
2001	2.728.538.907	69.123	39.473,68	7.354
2002	2.623.167.409	72.867	35.999,39	7.811
2003	2.550.255.672	75.962	33.572,78	8.331
2004	2.760.459.319	77.205	35.754,93	8.547
2005	2.881.377.370	80.589	35.753,98	9.567
2006	3.085.586.544	83.389	37.002,32	9.952
2007	3.286.248.646	86.187	38.129,28	10.202
2008	3.716.868.526	87.182	42.633,44	10.302
2009	3.663.332.230	88.261	41.505,67	10.557
2010	4.013.864.405	88.962	45.118,86	10.622
2011	4.203.177.528	91.019	46.179,12	10.652
2012	4.204.412.823	92.064	45.668,37	10.852
2013	4.361.662.081	92.792	47.004,72	10.982

(1) Total de alunos matriculados nos cursos de graduação e pós, inclusive especiais

(2) R\$ de 2013 – deflacionado pelo IPCA

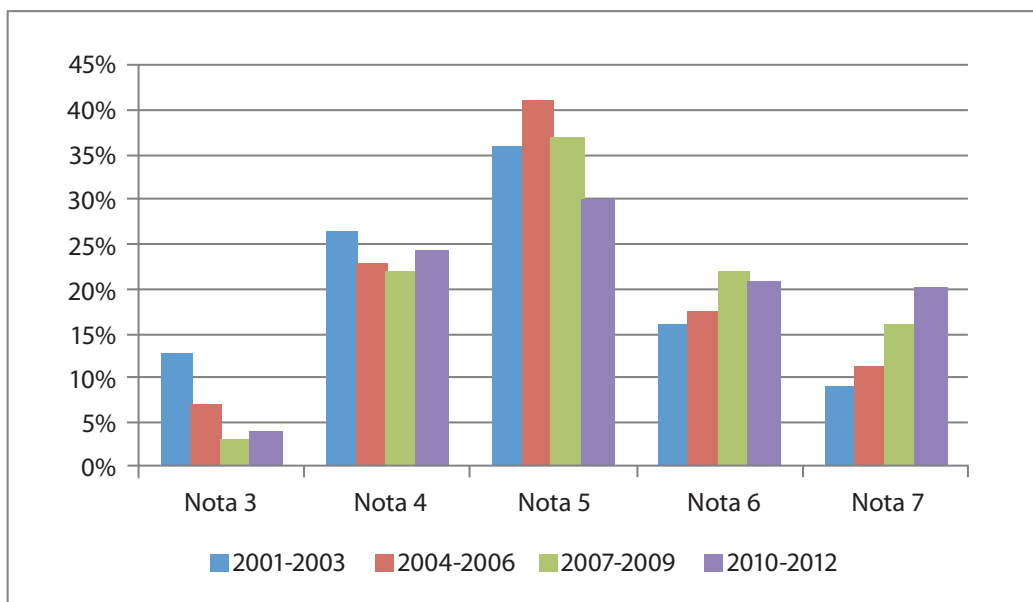
TABELA 2

ALGUNS INDICADORES DE DESEMPENHO DA UNIVERSIDADE – CRESCIMENTO PÓS-AUTONOMIA

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

FIGURA 3

EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO DA USP SEGUNDO OS CONCEITOS DAS AVALIAÇÕES DA CAPES



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

O DESEMPENHO RECENTE E O DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DA UNIVERSIDADE

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

repasses em momentos de instabilidade econômica ou, ainda, fazer frente a despesas imprevistas.

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

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

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

TABELA 3

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS E RECEITAS (VALORES EM R\$ MILHÕES)

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

flexão na trajetória das despesas se deu em 2011 acentuando-se a partir daí.

Vale notar também que os resultados financeiros apresentados pela universidade ao longo desses anos foram bastante diferentes dos orçamentos aprovados pelo Conselho Universitário. Apenas para exemplificar, para o ano de 2013, o Conselho tinha aprovado um orçamento com déficit previsto, em relação aos repasses do Tesouro, da ordem de R\$ 512 milhões para atender às demandas de continuidade de implantação do novo Plano de Cargos e Salários e um conjunto bastante amplo de novos investimentos. Os gastos previstos com pessoal no orçamento de 2013 eram da ordem de 93% do repasse do Tesouro. Mesmo com um montante de repasses 1,5% maior do que o previsto, o déficit superou R\$ 1 bilhão, e as despesas com pessoal chegaram a 99,7% do repasse. Ou seja, o orçamento executado em 2013 foi totalmente diferente do aprovado, refletindo falhas de monitoramento e controle da execução orçamentária da universidade e ausências de regras de responsabilidade orçamentária.

O desequilíbrio financeiro da universidade pode ser explicado em quase sua totalidade pela forte elevação das despesas com pessoal, uma vez que os repasses cresceram em termos reais, agravadas por decisões de investimentos não avaliadas em profundidade. Pode-se verificar, na Figura 4, que o grau de comprometimento dos repasses do Tesouro com as despesas com pessoal foi se elevando de maneira contínua no período, saltan-

do do patamar de 80% para a faixa dos 100%, ou seja, a situação inicial já estava ligeiramente acima da recomendação feita no decreto de autonomia universitária, mas um patamar bastante adequado para a natureza das atividades desenvolvidas na universidade que são intensivas em recursos humanos. O comprometimento de 100%, no entanto, é inadmissível no sentido de que imobiliza a universidade ao comprometer todos os recursos com uma despesa inflexível, não liberando recursos para o custeio e o investimento.

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

Observa-se que, após atingir um pico em 2011, as reservas entraram em trajetória de redução crescente a partir do momento em que se acentuou o

FIGURA 4

PERCENTUAL DAS DESPESAS DA USP EM RELAÇÃO AOS REPASSES DO TESOURO

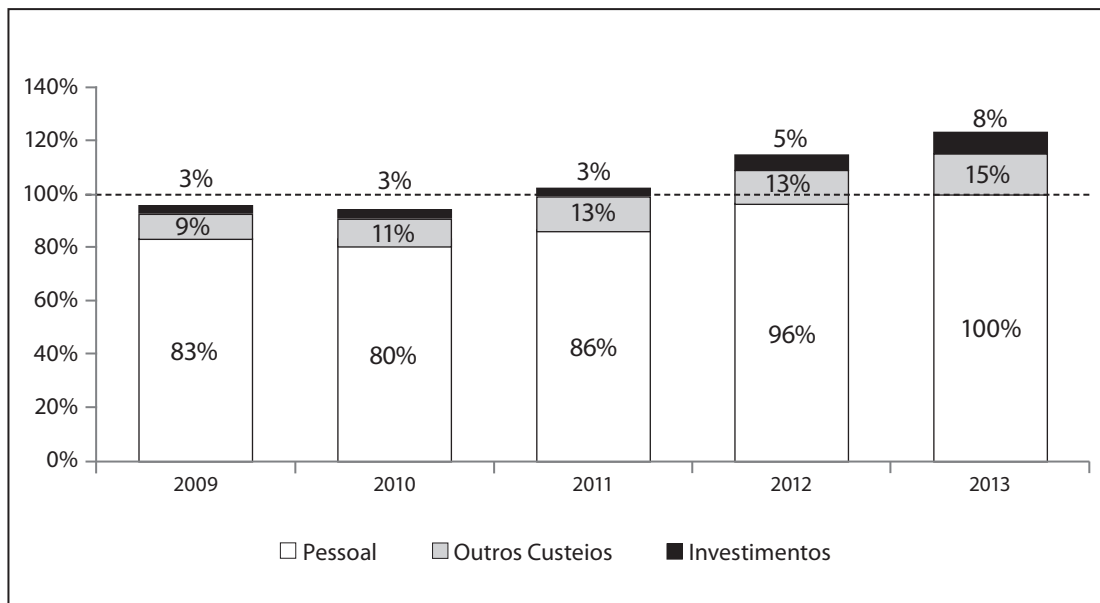


TABELA 4

EVOLUÇÃO DO SALDO FINANCEIRO DA UNIVERSIDADE (VALORES EM R\$ MILHÕES)

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

déficit em relação aos repasses do Tesouro e as outras receitas tornaram-se insuficientes para cobrir esse déficit. Vale destacar que não deve ser objetivo da universidade a acumulação contínua de reservas, que devem existir em montante adequado para fazer frente a despesas imprevistas e variações do repasse em função dos ciclos econômicos, preservando o funcionamento normal das atividades universitárias. O que não se pode é partir de uma situação de déficit estrutural, em que uma despesa inflexível, no caso, pessoal, consuma toda a fonte

estável de receita, e haja a necessidade constante de recorrer às reservas para o fechamento das contas.

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

ser mantida, o que reflete a profunda inadequação a qualquer preceito de responsabilidade fiscal.

A elevação das despesas com pessoal decorreu de um conjunto de fatores. Em primeiro lugar pode-se destacar o crescimento do número de servidores técnico-administrativos e docentes (Tabela 5), com um aumento de 16% no quadro do primeiro grupo e 7% no segundo. Apesar de significativo, esse aumento não explica o crescimento de 83% das despesas com pessoal em termos nominais, que representa um crescimento real da ordem de 44% no período, descontando-se a inflação acumulada de 27,4% do IPC-Fipe. O crescimento real das despesas com pessoal reflete principalmente a política de acelerada valorização dos recursos humanos, com a implantação do novo Plano de Cargos e Salários dos servidores não docentes, a progressão na carreira docente, a política de ganhos reais de salários e o significativo aumento dos benefícios diretos, como vale-alimentação e vale-refeição.

MEDIDAS ADOTADAS E DESEMPENHO EM 2014

Para tentar reverter o quadro anteriormente descrito, a Reitoria, com o apoio do Conselho Universitário, adotou algumas medidas imediatas.

No início de 2014 ainda não havia sido aprovado o orçamento do ano, o que deveria ter acontecido no final de 2013. Com a crise financeira em andamento, a proposta orçamentária enviada ao Conselho Universitário no início de 2014 conti-

nha uma forte redução nas despesas de custeio e investimento tanto das unidades como dos órgãos centrais, principalmente desses últimos. Apesar da redução, o orçamento de custeio das unidades ficou, em valores reais, semelhante ao verificado até 2010. Deve-se destacar que os recursos destinados para a permanência estudantil foram preservados, sendo a única alínea do orçamento que teve expansão (2%), e a menor redução se deu no Hospital Universitário.

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

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

Para a preservação das reservas da universidade foi contingenciada a devolução de parcela da economia orçamentária de 2013 das unidades, assim como foi parcelada a devolução dos recursos da Receita Própria e de projetos especiais. Vale

TABELA 5

EVOLUÇÃO DO QUADRO DE SERVIDORES

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

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

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

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

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

O esforço de contenção das despesas foi generalizado na universidade, com forte envolvimento dos dirigentes e de toda a comunidade universitária. Apesar disso, não foi possível alcançar o objetivo de redução do déficit, que se manteve no mesmo patamar de 2013, atingindo R\$ 1.084 milhões.

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

Mesmo sem alcançar a meta estabelecida no orçamento, pode-se observar na Tabela 7 o esforço realizado em 2014. As despesas de custeio e capital tiveram uma redução da ordem de 20% em relação a 2013. Quando se desmembram essas despesas entre o exercício corrente e o carregamento de exercícios anteriores, verifica-se que a redução foi ainda maior, superando os 30%. Deve-se destacar o maior comprometimento dos repasses do Tesouro com as despesas de pessoal, que alcançou 106% em 2014 em função da continuidade do aumento das despesas com pessoal e do pior desempenho da arrecadação de ICMS.

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

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

TABELA 6

EXECUÇÃO FINANCEIRA EM 2014 – COMPARAÇÃO ENTRE O PREVISTO E O REALIZADO (VALORES EM R\$ MILHÕES)

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

TABELA 7

EXECUÇÃO FINANCEIRA – COMPARAÇÃO ENTRE 2013 E 2014 (VALORES EM R\$ MILHÕES)

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

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

O programa começou a ser implantado no final de 2014 com o lançamento do edital e a abertura das inscrições aos interessados. Em 2015 iniciou-se a sua implantação efetiva com

o desligamento dos interessados ao longo dos meses de fevereiro, março e abril.

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

que contribuirá para avançarmos em direção ao ajuste financeiro.

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

COMENTÁRIOS FINAIS

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

Esse processo de melhoria da universidade não se dá sem percalços. A volatilidade dos repasses, em função da forte relação da arrecadação de ICMS com a atividade econômica, requer uma gestão financeira bastante conservadora. O bom desempenho econômico, na primeira década deste século, e os fortes ganhos de arrecadação, em função da melhora da gestão tributária, permitiram grande ampliação dos repasses para a universidade.

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

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

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

A situação da USP requer esforços adicionais para alcançar o equilíbrio orçamentário. Mas, além das medidas de ajustes e a busca de ganhos de eficiência, é de extrema importância continuar avançando na melhora institucional. Nesse sentido deve-se avançar nos ganhos de transparência na definição das despesas, na demonstração das receitas e na execução orçamentária; aprofundar os procedimentos participativos de definição do orçamento e das prioridades, com destaque para o Conselho Universitário, reforçando as suas funções de monitoramento e definição do orçamento, assim como as Congregações e os Conselhos Técnico-Administrativos (CTAs), no caso das unidades; introduzir instituições e mecanismos mais apropriados de controle e responsabilização – nesse sentido deve-se implantar a Controladoria, conforme proposta já realizada –, e definir regras de responsabilidade orçamentária, com restrições à criação de despesas, e de melhor planejamento.

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