UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

GOVERNANÇA E CONFORMIDADE NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Alexandre Hideo Sasaki

Orientador: Prof. Dr. Jacques Marcovitch

SÃO PAULO

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Sasaki, Alexandre Hideo.
Governança e conformidade na gestão universitária / Alexandre Hideo
Sasaki. – São Paulo, 2016.
142 p.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2016.
Orientador: Jacques Marcovitch.

1. Ensino superior. 2. Governança corporativa. 3. Teoria de sistemas –
Administração. I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD 378

Prof. Dr. Marco Antonio Zago
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Adalberto Américo Fischmann
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Roberto Sbragia
Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Moacir de Miranda Oliveira Júnior
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração

ALEXANDRE HIDEO SASSAKI

GOVERNANÇA E CONFORMIDADE NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA

Tese apresentada ao Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Jacques Marcovitch

Versão Corrigida

(Versão original disponível na Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade)

SÃO PAULO

2016

Para meus pais, Paulo e Lúcia.

Para Josele.

AGRADECIMENTOS

Redigir os agradecimentos me permite recordar todo o duro, porém valioso caminho percorrido ao longo do curso. Sem o apoio das pessoas aqui citadas, este trabalho não seria possível.

Infelizmente, em uma folha de papel não consigo expressar a gratidão e carinho que tenho com pessoas tão importantes.

Primeiramente, agradeço à minha família pelo apoio em todos os momentos. Aos meus avós que dedicaram suas vidas ao trabalho duro na lavoura para permitir que seus netos e bisnetos tivessem a oportunidade de frequentar os bancos escolares. Aos meus pais e irmã Luciana, pelo apoio em todos os momentos.

Agradeço aos amigos que fiz no PPGA: pelas conversas, trocas de ideias, desabafos e, especialmente, pelo companheirismo. Agradeço especialmente à Bárbara Galleli, Victor Nogami, Bárbara Freitag, Fernando Pinheiro, José Leoni, Greici Sarturi, Alexandre Mendes e Justin Axelberg. Amigos com quem tive o privilégio de compartilhar o dia a dia na Universidade.

Meus agradecimentos às colaboradoras da secretaria do PPGA, Eloisa, Daniele, Juliana e Cíntia, pelo atendimento sempre gentil.

Agradeço à D. Noda Haruko pelo carinho, palavras de apoio e disposição incansável em ajudar.

Minha eterna dívida de gratidão à profa. Dra. Nina Ranieri e prof. Dr. Hélio Nogueira pelas correções e sugestões na banca de qualificação e, especialmente, pelas orientações prestadas após a qualificação. Apenas com o apoio generoso destes professores que este trabalho foi possível. Aos professores da banca de defesa da tese, meus sinceros agradecimentos.

Finalmente, meu especial agradecimento ao prof. Dr. Marcovitch, pela inabalável solicitude em atender-me, com sua particular gentileza, sempre que precisei. Ter o prof. Marcovitch como orientador foi um privilégio: as orientações e conselhos não ficaram limitadas apenas a esta pesquisa, mas também ao longo de todo o percurso do doutorado. Sou muito grato pela oportunidade e, especialmente, pela generosidade do professor como orientador e mentor. Muito obrigado!

“No universo da cultura o centro está em toda a parte.”

Prof. Miguel Reale
Reitor da USP (1949-1950, 1969-1973)

RESUMO

A Universidade de São Paulo é a principal instituição de ensino e pesquisa do Brasil e está entre as principais na América Latina. A USP é responsável por cerca de 23% de toda a produção científica brasileira (USP, 2014). É a instituição brasileira com melhores colocações e uma das líderes na América Latina nos rankings internacionais de universidades. A partir de 2014, a USP passou a registrar um desequilíbrio orçamentário, dispendendo mais de 100% dos repasses do Tesouro do Estado de São Paulo apenas para o pagamento de salários de seus servidores, prejudicando os investimentos e gastos com custeio, e obrigando a Universidade a utilizar reservas financeiras. O presente trabalho tem por objetivo identificar as causas e efeitos desse desequilíbrio financeiro da USP no período de 2010 a 2014. O referencial teórico se respalda nos estudos de governança universitária, *compliance* e teoria de sistemas. A coleta de dados foi realizada a partir de documentos oficiais e públicos disponibilizados pela USP: atas das reuniões do Conselho Universitário (CO), Comissão de Orçamento e Patrimônio (COP) e Comissão de Legislação e Recursos (CLR); relatórios apresentados pela Coordenadoria de Administração Geral (CODAGE); informes da Reitoria e Anuário Estatístico. Além destes documentos foram visitadas fontes secundárias com ênfase no noticiário e artigos publicados em periódicos como o diário Folha de São Paulo. A análise de dados revelou que: (i) o desequilíbrio financeiro foi causado pela ampliação de gastos promovida no período de 2010 a 2013, especialmente relativos a pagamento de folha de pagamento e benefícios; (ii) foram promovidas mudanças com forte impacto financeiro plurianual e de difícil reversão – especialmente a implantação do plano de carreiras dos servidores técnico-administrativos e duas movimentações de carreira; (iii) foi ampliada a base de beneficiários do auxílio alimentação e vale refeição, além de corrigir os valores dos benefícios acima da inflação acumulada do período. Com isso, observou-se que o desequilíbrio financeiro foi causado pela implantação combinada das ampliações de gastos em curto período de tempo, sem a devida avaliação dos impactos cruzados das decisões e sem os devidos estudos dos efeitos financeiros das decisões a médio e longo prazos. O trabalho, além de registrar uma análise de um período crítico para a Universidade de São Paulo, também apresenta, a partir das conclusões da pesquisa e do referencial teórico, um conjunto de sugestões e recomendações no sentido de aperfeiçoar os processos de governança universitária.

Palavras-chave: Ensino Superior; Governança Corporativa; Teoria de Sistemas (Administração)

ABSTRACT

The University of São Paulo is the leading teaching and research institution in Brazil and is among the best in Latin America. USP is responsible for about 23% of all Brazilian scientific production (USP, 2014). It is the Brazilian institution with the best positions and one of the leaders in Latin America in the international rankings of universities. From 2014, USP started to record a budget imbalance, spending more than 100% of its annual income from the São Paulo State Treasury for the payment of the salaries of its employees alone, harming investments and compelling the University to deplete its financial reserves. This study aims to identify the causes and effects of the USP's financial imbalance in the period from 2010 to 2014. The theoretical framework is supported in university governance, compliance and systems theory studies. Data collection was conducted from official and public documents provided by the USP: minutes of meetings of the University Council (CO), the Budget and Assets Committee (COP) and the Legislation and Rules Committee (CLR); reports submitted by the General Administration Coordination Office (CODAGE); reports from the Rector's Office and the Statistical Yearbook. In addition to these documents, secondary sources were visited with emphasis on the news and articles published in periodicals such as the daily newspaper, *Folha de São Paulo*. The analysis of data revealed that: (i) the financial imbalance was caused by expenses expanded promoted in the period from 2010 to 2013, especially concerning the payroll and benefits; (ii) changes were prompted with a high multi-annual financial impact and which are difficult to reverse - especially the implementation of the technical and administrative staff career plan and two career upgrades; (iii) the base of beneficiaries of food aid and food stamps was vastly expanded, in addition to increasing the amount of the benefits above of accumulated inflation for the same period. Thus, the financial imbalance was caused by a combined implementation of increase in spending within a short period of time, without proper assessment of the cross-impact of those decisions and without risk analysis assessment of the financial effects of these decisions in the medium and long term. The present study in addition to recording an analysis of a critical period for the University of São Paulo, includes in the conclusions of the research and the theoretical framework, a set of suggestions and recommendations to improve the processes of university governance.

Keywords: Higher Education; University Governance; System Theory (Management).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo Universidade como sistema – Marcovitch (2015).....	32
Figura 2: Tipos básicos de pesquisas para Estudos de Caso	60
Figura 3: Modelo de demonstrativo do Orçamento inicial x realizado	98

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparação de organizações acadêmicas e burocracias.....	30
Quadro 2: Características do modelo de governança burocrática	42
Quadro 3: Características do modelo de governança política	44
Quadro 4: Características do modelo de governança colegiada	45
Quadro 5: Características do modelo de anarquia organizada	47
Quadro 6: Consolidação de abordagens teóricas	48
Quadro 7: Diferenças entre <i>compliance</i> e gestão de riscos	56
Quadro 8: Decisões críticas identificadas (2010-2014).....	75
Quadro 9: Alterações nas concessões de Vale Refeição e Auxílio Alimentação	94
Quadro 10: Consolidação das informações apresentadas.....	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Orçamento da Universidade de São Paulo: variação nominal e ajustada à inflação	19
Gráfico 2: Execução orçamentária da Universidade de São Paulo (1996-2014)	21
Gráfico 3: Evolução dos repasses do Tesouro do Estado de SP às universidades Públicas Paulistas (2009-2014)	67
Gráfico 4: Evolução do Orçamento da Universidade de São Paulo e Repasses do Tesouro (2008-2014)	68
Gráfico 5: Variação acumulada de repasses orçamentários do Estado e ampliação de despesas com folha de pagamento – USP (2009-2014)	69
Gráfico 6: Variação percentual: repasses orçamentários do Estado e despesas com folha de pagamento – USP (2009-2014)	70
Gráfico 7: Comprometimento dos repasses do Tesouro de São Paulo com pagamento de Salários (2009 a 2014) *	71
Gráfico 8: Comprometimento dos Repasses do Tesouro com pagamento de Salários (2013)	80
Gráfico 9: Servidores técnico-administrativos: número e remuneração média mensal (2009-2014)	87
Gráfico 10: Participação relativa na Folha de Pagamento por classe de Servidor (2009-2013)	88
Gráfico 11: Evolução despesas – Auxílio Alimentação e Vale Refeição (2010-2013)..	96
Gráfico 12: Consolidação dos impactos financeiros em relação ao orçamento total – Nominal (2008-2014)	107
Gráfico 13: Consolidação dos impactos financeiros em relação ao orçamento total – Corrigido IPCA(2008-2014)	108
Gráfico 14: Impacto financeiro das decisões analisadas em relação ao orçamento total (2008-2014)	110

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Variação de Gastos por Categoria de Despesa (2007-2013)	72
Tabela 2: Concessão do Prêmio de Excelência Acadêmica (2008-2014)	76
Tabela 3: Posição da Universidade de São Paulo em Rankings selecionados (2012-2013).....	78
Tabela 4: Evolução no quadro de servidores (2010-2014).....	82
Tabela 5: Faixas salariais e remuneração – Proposta de Plano de Cargos e Salários Servidores Técnico-Administrativos (2010)	84
Tabela 6: Impacto financeiro – Implantação Carreira (Nominal e % Orçamento)	89
Tabela 7: Estimativa de impacto financeiro – implantação e movimentação de carreira STA (Nominal e % Orçamento)	91
Tabela 8: Orçamento: Alocação de recursos para movimentação de Carreira Servidores Técnicos Administrativos – 2012 e 2013	91
Tabela 9: Movimentação de Carreira: comparação entre valores do Orçamento e impacto efetivo (projetado).	92
Tabela 10: Reajustes consolidados - Auxílio Alimentação (2010-2013).....	95
Tabela 11: Reajustes consolidados - Vale Refeição (2010-2013).....	95
Tabela 12: Consolidação dos impactos financeiros – Decisões Conselhos Superiores (2010-2014), Nominal e Percentual	105
Tabela 13: Consolidação dos impactos financeiros – Decisões Conselhos Superiores (2010-2014), Corrigido (IPCA) e Percentual	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Auxílio-alimentação
CLR	Comissão de Legislação e Recursos
CO	Conselho Universitário
CODAGE	Coordenadoria de Administração Geral
COP	Conselho de Orçamento e Patrimônio
CRUESP	Conselho de Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LOA	Lei Orçamentária Anual
PIB	Produto Interno Bruto
SVA	Servidores técnico-administrativos
UEP	Universidade Estadual Pública Paulista
VR	Vale-refeição

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	25
2.2 A universidade como organização.....	28
2.3 Governança: conceituação e abordagens teóricas	37
2.4 Processo decisório e governança universitária	39
2.4.1 Modelo burocrático	39
2.4.2 Modelo político	42
2.4.3 Modelo colegiado	45
2.4.4 Modelo anarquia organizada	45
3. CONFORMIDADE (<i>COMPLIANCE</i>): DEFINIÇÕES E CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO UNIVERSITÁRIA.....	50
3.1 Gestão de riscos.....	53
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	57
4.1 Perguntas de pesquisa.....	57
4.2 Classificação da pesquisa	58
4.3. Delineamento da pesquisa	59
4.4 Modelo de análise.....	61
4.5 Categorias analíticas.....	61
4.6 Coleta de dados.....	62
5. APRESENTAÇÃO DE DADOS	64
5.1 Autonomia financeira das Universidades Públicas Paulistas	64
5.2 Evolução do orçamento da Universidade de São Paulo (2009-2014)	66
5.2 Apresentação de dados	73
5.2.1. Prêmio de excelência acadêmica	75
5.2.2 Plano de cargos e salários dos servidores técnico-administrativos	81
5.2.3. Movimentação de carreira de servidores técnico-administrativos	89
5.2.4 Ampliação vale-refeição e auxílio-alimentação	92
5.2.5 Sistematização na apresentação de dados financeiros e esclarecimento no uso das reservas orçamentárias.....	97
5.2.6 Criação das Vice-Reitorias Executivas e seus efeitos	99
5.3 Síntese e análise das informações apresentadas	102
5.4 Efeitos do desequilíbrio financeiro.....	114
5.5 Síntese.....	116
6. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS, NORMAS E PROCEDIMENTOS.....	118
6.1 Sugestões e recomendações.....	119
7. CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES DE ESTUDOS FUTUROS	126
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131

1. INTRODUÇÃO

No outono parisiense de 1934, um jovem antropólogo, então com 26 anos, recebe um telefonema do diretor da Ecole Normale Supérieure. Nesta ligação, o diretor apresenta ao ex-aluno uma proposta, no mínimo, ousada: candidatar-se a uma vaga docente de sociologia na recém-criada Universidade de São Paulo. Este pequeno relato descreve a vinda de Levi-Strauss ao Brasil e, mais especificamente, para a USP, da qual foi docente de 1935 a 1938. Em sua célebre obra *Tristes trópicos* (1955), Strauss relata essa aventura no Novo Mundo, suas expedições ao Mato Grosso, norte do Paraná e Amazônia.

As seções do livro dedicadas a São Paulo não são lisonjeiras. O autor expressa espanto com a capacidade das “cidades do Novo Mundo que passam diretamente à decrepitude sem se deterem no antigo”.

Passaram-se 80 anos desde este episódio relatado, período que reflete um momento singular na história mundial, classificado por Hobsbawm (1994) como “era dos extremos”. A Universidade de São Paulo, hoje, apresenta uma realidade muito distinta daquela relatada por Levi-Strauss: é a maior Universidade pública do país e uma das mais prestigiadas da América Latina. Com seus 246 cursos de graduação, 225 cursos de pós-graduação, 5,8 mil professores e 93 mil alunos, é responsável por 23% da produção científica brasileira, sendo a instituição líder neste quesito (USP, 2014).

No entanto, ao longo do ano de 2014, a Universidade de São Paulo passou a ser alvo de diversas reportagens e matérias jornalísticas. O tema não era a apresentação de resultados acadêmicos, mas sim o que seria rapidamente classificado pela imprensa como “a crise da USP”. A Universidade passava então, de acordo com estas matérias, por uma crise financeira que obrigava o uso de suas reservas, que se esgotavam rapidamente¹. Dada a relevância da USP, a crise logo teve repercussão nacional e

¹ No ano de 2014, em que a o desequilíbrio financeiro foi amplamente noticiado, o país passou

internacional: a sociedade, bem como suas lideranças políticas e acadêmicas buscavam informações para melhor entender, as origens da crise, suas causas e impactos. A Universidade acostumada a refletir e propor soluções sobre grandes problemas nacionais, via-se incapacitada de gerir, com sucesso, seus próprios recursos orçamentários.

Para o desenvolvimento deste trabalho, torna-se fundamental a definição do termo crise, principalmente para evitar que o termo tenha significados distintos para diferentes pessoas e contextos e também para justificar a não adoção deste nesta pesquisa. Ao avaliar a literatura que trata do tema, chama a atenção uma particularidade destacada por vários autores: uma crise embute um paradoxo, por ter o potencial de gerar reflexos positivos e negativos. Esta dualidade é bem expressa pela grafia do termo "crise" no idioma mandarim. A palavra é grafada pela combinação dos ideogramas "perigo" e "oportunidade".

De acordo com Fearn-Banks (2007), uma crise é um acontecimento com capacidade potencial de gerar um resultado negativo, podendo afetar uma organização, empresa, indústria, bem como seu público, produto, serviços ou reputação. De acordo com o autor, a capacidade de gerir uma crise pode melhorar a reputação de uma organização.

Bronn e Olson (1999), inspirados na popular matriz de análise estratégica SWOT, definem que crises são um produto de forças e debilidades, nos ambientes interno e externos, que podem afetar uma organização. Para Pearson e Clair (1998, p. 66): *"an organizational crisis is a low-probability, high-impact situation that is perceived by critical stakeholders to threaten the viability of the organization and that is subjectively experienced by these individuals as personally and socially threatening"*. A definição do autor pode ser complementada por Morin (1992), quando afirma que a crise é uma progressão de desordens, instabilidades e ameaças.

por eleições majoritárias, para a Presidência da República e Governadores de Estado. O desequilíbrio financeiro da Universidade foi amplamente citado, durante a campanha eleitoral, pelos concorrentes do então Governador do Estado de São Paulo, que buscava reeleição.

Para Linke (1989) as crises podem ser definidas de acordo com sua iminência e capacidade de interferência pela administração. Neste sentido, o autor especifica quatro tipos de crises: (i) crises explosivas, como um desastre natural, com consequências instantâneas; (ii) crises imediatas, como reportagens e denúncias divulgadas pela TV e outras mídias com críticas que surpreendem uma organização, mas que apesar disso, permitem um tempo curto para a resposta; (iii) crises em construção, cujos efeitos e ações são gradativos e permitem o planejamento das ações pela administração e, finalmente (iv) crises contínuas, que são construídas lentamente e tem efeitos que não são facilmente reduzidas. Como notado por Weick (1995), um evento episódico não pode ser classificado como uma crise. Para o autor, a forma como o evento é percebido e como ele afeta os demais *stakeholders* ligados à organização - conjunta ou individualmente - determinará se um evento pode ser classificado ou não como crise.

O processo de desordeno financeiro sofrido pela Universidade de São Paulo, aqui documentado no período de 2010 a 2014, foi denominado na comunidade não-acadêmica e meios jornalísticos como “Crise da USP”. Na presente pesquisa, entretanto, entende-se que esta denominação reflete parcialmente a situação da Universidade. Como fica evidente nas definições anteriores, o termo “crise” normalmente é associado a um fenômeno de forte impacto e não previsível, com origem especialmente no ambiente externo. Por esta razão, neste trabalho, opta-se pelo uso da expressão “desequilíbrio financeiro”, entendido como um descompasso entre receitas e despesas de uma dada organização em um período de tempo. Neste sentido, o termo desequilíbrio financeiro também é adotado por Agopyan e Toneto Jr. (2015), em artigo que descreve e avalia a evolução orçamentária da Universidade no período de 2010 a 2014.

A UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO E AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

A Universidade de São Paulo integra o sistema de universidades estaduais públicas paulistas (UEPs), da qual também fazem parte a Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). A Constituição de 1988 garantiu às instituições universitárias "autonomia didático-científica,

administrativa e de gestão financeira e patrimonial" (Constituição Federal, Art. 207). No ano seguinte, a partir do decreto 29.598, publicado em 02 de fevereiro de 1989, foi instituído o Modelo de Autonomia Financeira: por este dispositivo, foi assegurada vinculação de recursos orçamentários do Estado de São Paulo para as três universidades públicas. O repasse estabelecido, em 1989, foi de 8,4% da arrecadação do ICMS (quota-parte do Estado). O montante foi majorado para 9,0% a partir da LDO² de 1994 e, a partir de 1995, passou a vigorar o percentual de 9,57% da quota-parte, assim distribuído: 2,3447% para a Unesp, 2,1958% para a Unicamp e 5,0295% para a USP. A partir da instituição do Modelo de Autonomia Financeira, as universidades públicas paulistas então se responsabilizariam pelo pagamento de todas suas despesas, inclusive pagamento de precatórios e aposentados (CRUZ, 2001).

O Modelo de Autonomia Financeira - pioneiro no país - permitiu maior previsibilidade e eficácia na gestão universitária. A própria instituição definia a distribuição dos recursos entre as alíneas orçamentárias, suas políticas de contratação e desenvolvimento de carreiras dos servidores técnicos-administrativos e docentes. No modelo anterior, havia uma centralização e subordinação das políticas orçamentárias ao Governo, bem como nas decisões de reajustes salariais, investimento e custeio mais significativos (CRUZ, 2001). Para o professor e ex-reitor José Goldemberg, no modelo anterior pré-1988, o “reitor era um pedinte” com horizontes orçamentários curtos e incertos (GOLDEMBERG, 2014).

Ao mesmo tempo que conferia maior autonomia às decisões universitárias, os orçamentos ficavam mais diretamente expostos à variação da atividade econômica, que é impactada diretamente a arrecadação do ICMS pelo Estado. No Gráfico 1 são apresentadas as variações percentuais dos valores repassados pelo Tesouro Estado de São Paulo à USP (valores nominais e ajustados pela inflação adotando o índice IPCA), no período de 1996 a 2014.

² Lei de diretrizes orçamentárias.

Gráfico 1: Orçamento da Universidade de São Paulo: variação nominal e ajustada à inflação

Fonte: Anuário estatístico. Universidade de São Paulo (2015)

Nesta série histórica de 19 anos, quatro períodos apresentam variação real negativa. Em 1999, as reduções nominal e real dos valores repassados foram de 5,1% e 14%, respectivamente. As alterações anuais ficam evidentes observando dois períodos em particular: nos anos de 2001-2002, a variação real vai de 20,2% (2001) e passa a -4,1% no ano seguinte. No período de 2008 a 2010 o padrão se repete: há um robusto crescimento em 2008 (6,3%) e 2009 (16,9%), acompanhado por uma queda no ano seguinte (-4,9%). São as discontinuidades que recomendam a constituição de reservas para harmonizar as variações da receita com a execução de programas plurianuais.

De acordo com Cruz (2001, p. 129-130), as variações nas arrecadações seguem quatro padrões e têm as seguintes consequências:

- (i) redução moderada do ICMS: redução gradativa do quadro de pessoal e

salários e racionalização de custos;

- (ii) aprofundamento da redução do ICMS: pressão para aumento do percentual de ICMS; fragilização financeira das universidades e deterioração das relações trabalhistas;

- (iii) expansão do ICMS: recuperação do quadro de pessoal, aumentos salariais e recuperação dos investimentos;

- (iv) prolongamento da expansão do ICMS (ainda não vivido pela universidade): decisões mais ambiciosas de investimento, equacionamento de temas estruturais.

No Gráfico 2 são apresentados os gastos percentuais com salários e outros custos da USP, no período de 1996 a 2014. Os desembolsos relativos a pessoal, ativos e aposentados, representam a maior parcela dos desembolsos totais da universidade. No período analisado, até o ano de 2012, estes gastos giraram em torno de 85% dos repasses do Estado. Em 2013, houve aumento dos gastos de pessoal para 93,9% e, em seguida, para 100,9% dos repasses do Estado.

O déficit obrigou a utilização, a partir de 2013, da reserva previdenciária, acumuladas nos anos anteriores. A reserva previdenciária foi iniciada durante a gestão reitoral de 1997-2001 e consolidada nas gestões seguintes. O objetivo da constituição desta reserva é o estabelecimento de um fundo destinado, em caso de redução das receitas orçamentárias, ao pagamento das aposentadorias dos servidores inativos e para resguardar a folha de pagamento dos servidores ativos. Cabe observar que os pagamentos destas aposentadorias correm por conta do orçamento corrente da USP. Com referência a reserva previdenciária consta da ata do Conselho Universitário de Outubro de 2001 a seguinte comunicação, previamente aprovada pela COP:

O primeiro ponto a sublinhar é o equilíbrio financeiro da Universidade, obtido com o apoio da Comissão de Orçamento e Patrimônio deste Conselho. Quando assumimos, em função de uma dessas crises cíclicas ocasionadas pela globalização da economia, tivemos serias dificuldades até mesmo para pagar os salários de janeiro de 1998. Pouco a pouco, sem alarmar a comunidade acadêmica e administrando corretamente a escassez de recursos chegamos a dezembro de 1998 honrando os compromissos e mantendo as contas em ordem. Esta primeira crise foi

superada graças a medidas de rigorosa austeridade nos gastos. Naquele mesmo ano tratamos de criar um mecanismo que evitasse, no futuro, iguais dificuldades para outros reitores. Após entendimentos com o governo do Estado, constituímos um reserva previdenciária, utilizando-se o recolhimento mensal da contribuição da USP junto ao IPESP, na qualidade de fonte pagadora. A medida teve por objetivo reverter a utilização em benefício da instituição e de seus servidores considerando se que desde 1967, o IPESP não mais arcava com os encargos das aposentadorias dos servidores públicos estaduais e que desde 1989, a USP vinha respondendo inteiramente pela execução financeira do seu orçamento, além de responsabilizar-se pelo pagamento dos seus servidores aposentados, à conta de recursos próprios. Criamos uma reserva que chega, hoje a 105 milhões e garante a cobertura de pelo menos cinco folhas mensais de inativos, numa eventual turbulência que se assemelhe àquela por nos enfrentada no início da gestão reitoral. Evidentemente nesta gestão, prosseguiram os recolhimentos das contribuições dos servidores. São recursos contingenciados para o pagamento de aposentados. (Ata do Conselho Universitário de 09/10/2001).

Com o rápido esgotamento das reservas, durante os anos de 2013 e 2014, a universidade implantou, em 2015, um plano de demissão voluntária, além de adotar políticas de corte de investimentos.

Gráfico 2: Execução orçamentária da Universidade de São Paulo (1996-2014)

Fonte: Anuário estatístico. Universidade de São Paulo (2015)

O cenário brevemente apresentado demonstra a necessidade de um gerenciamento eficaz dos recursos pela Universidade, com sensibilidade para médio e longo prazo. Observa-se, de um lado, que a Universidade de São Paulo e seus agentes estão, cada vez mais, submetidos às fortes demandas da sociedade e, de outro, que estão recebendo pressão de grupos com interesses diversos que atuam dentro e fora da universidade³. Estas demandas – somadas a outros fatores - levaram, a partir de 2013, a um processo de desequilíbrio financeiro em um contexto – a partir de 2015⁴ – de estagnação ou recessão econômica, o que aprofunda ainda mais a situação analisada.

Após este breve relato sobre o contexto da Universidade, segue a apresentação formal do problema de pesquisa:

Quais são as causas do desequilíbrio financeiro da Universidade de São Paulo, no período de 2010 a 2014?

Neste sentido, a presente pesquisa teve como objetivo central identificar as causas do desequilíbrio financeiro da Universidade de São Paulo, no período de 2010 a 2014. Além disso, esta pesquisa se propõe a extrair as lições necessárias para que estes desequilíbrios sejam evitados no futuro.

Para atingir o objetivo geral proposto, foi necessário percorrer a seguinte sequência de objetivos específicos:

- Identificar as decisões tomadas no período de 2010 a 2014 que impactaram a execução orçamentária da universidade e agravaram seu déficit financeiro;
- Identificar e descrever as decisões, aprovadas no âmbito dos Conselhos Superiores, que tiveram impacto no déficit orçamentário da universidade a partir de 2013;

³ Entre estes grupos de interesses podemos citar os sindicatos de servidores, grupos políticos organizados, grupos de representação social de minorias, entre outros.

⁴ Em 2014, o PIB do Brasil manteve-se praticamente estável, com crescimento de 0,1%; em 2015 o PIB caiu fortemente, recuando 3,8%. Pelo seu modelo de financiamento, baseado na vinculação das receitas do ICMS, a redução da atividade econômica gera forte impacto nos repasses financeiros às universidades públicas paulistas.

- Verificar a conformidade (*compliance*) das decisões aprovadas nos Conselhos Superiores em relação aos instrumentos normativos da universidade e do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo;
- Desenvolver, a partir das informações coletadas, um conjunto de propostas para aprimorar a estrutura de governança da Universidade.

Justificativa da pesquisa

Esta pesquisa almeja contribuir para o entendimento de aspectos de governança universitária e a tomada de decisão em instituições universitárias. São poucos os trabalhos acadêmicos que abordam o tema governança, com o recorte de instituições universitárias, no Brasil (SARTORI, 2011). Grande parte da literatura sobre o tema é desenvolvida especialmente nos EUA e Europa, em países cujo contexto econômico e arcabouço legal e institucional distinguem-se muito do Brasil. Assim, entende-se que existe uma significativa oportunidade de pesquisa, dada relevância do tema, somada à importância da instituição pesquisada.

Ao mesmo tempo, mostra-se pertinente levantar a discussão e reflexões a respeito das práticas de *compliance*, especialmente em instituições públicas. No período em que este trabalho foi escrito, amplia-se fortemente o debate sobre a necessidade de maior transparência nas práticas desenvolvidas por instituições públicas, somadas à exigência de maior eficiência e rigor no cumprimento de regras por estas. Grande parte deste interesse é decorrente da divulgação de investigações em empresas públicas, como Petrobrás e Eletrobrás, pois, a partir delas, foram expostas práticas ilícitas entre agentes públicos e empresas com a cumplicidade das estruturas partidárias. Operações de investigação como Lava Jato e Zelotes desencadearam forte debate, no ambiente acadêmico e comunidade empresarial e meios políticos, quanto à exigência de melhores sistemas de monitoramento de *compliance* e gestão de riscos.

Neste sentido, este trabalho tem a intenção de contribuir com este debate, descrevendo as práticas de *compliance* de uma instituição pública dedicada a pesquisa,

ensino e extensão. Ao final do trabalho, traçam-se recomendações gerais de aperfeiçoamento da estrutura de *compliance* da instituição pesquisada, bem como possíveis contribuições à teoria relacionada ao tema.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Concepções de Universidade

Antes do surgimento das universidades, o ensino medieval se dava por meio de dois tipos de escola: a monástica e a episcopal. A primeira visava a formação de monges e a última, de padres. Pela sua orientação religiosa, os estudos eram direcionados primeiramente para os estudos teológicos, buscando habilitar o futuro eclesiástico para a compreensão das escrituras canônicas. Completavam os estudos tecnológicos uma formação de base preparatória, por meio das artes liberais. As artes liberais eram sete, divididas em dois grupos - *Trivium* e o *Quadrivium*. O primeiro grupo englobava a gramática, retórica e a dialética; o segundo envolvia a aritmética, geometria, astronomia e a música (JANOTTI, 1992; ESTHER, 2007).

De acordo com classificação apresentada por Trindade (2000), podem ser observadas quatro grandes períodos no desenvolvimento da instituição universitária, resumidas a seguir:

Primeiro período. Compreende o nascimento da universidade tradicional, cujo período histórico inicia-se na criação da universidade de Bolonha (século XII) até o Renascimento. A universidade, neste momento, fortemente controlada pela Igreja Romana, se organizava somente a partir de uma bula papal ou imperial. Em função de conflitos entre a universidade e os poderes constituídos pela Igreja ou o Governo, começam a ser atribuídas prerrogativas à Universidade, como forma de garantir sua autonomia (OLIVEIRA, 2010).

Na região norte da Europa organizam-se as universidades formadas por associações de mestres (Toulouse, Paris, Oxford e Cambridge), dominando as disciplinas ligadas às Artes Liberais e Teologia; já nas regiões mediterrâneas (Itália e Espanha), as associações eram de estudantes, predominando o estudo do Direito e Medicina. São características comuns aos dois modelos de organização universitária: estabelecimento de estatutos; representantes eleitos; auxílio mútuo; seguridade de

proteção diante das ameaças possíveis da população e das autoridades locais; regulamentação do exercício autônomo da atividade e a plena liberdade de ensino (OLIVEIRA, 2010, p. 3).

Segundo período. Inicia-se no século XV e é marcado pelos efeitos promovidos pelo Renascimento, pela Reforma Protestante e Contrarreforma.

Historicamente, o período é marcado pela emergência do Renascimento, na Itália. O Humanismo, que atinge a Europa de forma heterogênea, tem profundo impacto nas universidades. A Reforma e Contrarreforma também imprimem seus impactos: observa-se um corte religioso radical entre as universidades. Com o surgimento do calvinismo e anglicanismo, rompe-se com a hegemonia da Igreja Romana. Lutero funda as primeiras universidades desde 1544. A Igreja Romana, a partir dos jesuítas, amplia o campo da contrarreforma na Alemanha, França, Itália, especialmente com a universidade Gregoriana, em Roma (ESTHER, 2007).

Terceiro período. Compreende os séculos XVII e XVIII. O período histórico é marcado por descobertas científicas em várias áreas, pela Revolução Industrial e pelo movimento intelectual do iluminismo.

As universidades passam a incorporar seus primeiros laboratórios e academias científicas, promovendo evolução nos campos da Física, Matemática, Químicas e Ciências Naturais. Assim, o papel do cientista especializado passa a ser aceito e incorporado na estrutura universitária. Este fenômeno marca um período de mudanças profundas na organização universitária.

Quarto período. Iniciando no século XIX até os dias atuais, marca a instituição da universidade moderna.

Dréze e Debelle (1983) apresentam a instituição universitária de acordo com cinco abordagens ou concepções: centro de educação, comunidade de pesquisadores, núcleo de progresso, modelo intelectual e fator de produção. As três primeiras são denominadas pelos autores como “a universidade do espírito”: representariam os ideais mais tradicionais da universidade. As duas últimas, denominadas “universidade do

poder”. Para cada uma das concepções de universidade discutidas, os autores apresentam uma representante, respectivamente: Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos, França e União Soviética. Cada concepção de universidade revela uma interpretação da realidade e do contexto social de forma diferenciada.

De acordo com os autores, a universidade inglesa objetiva o ensino do

saber universal. Isso implica que seu objetivo é a (...) difusão e a extensão do saber antes que seu avanço. Se uma universidade tivesse por objetivo a descoberta científica e filosófica, não vejo por que ela devesse ter estudantes (DREZE e DEBELLE, 1983, p. 34).

Na concepção dos autores, o saber não é exclusivamente profissional. Já a universidade alemã, representada intelectualmente por K. Jaspers, parte do princípio que a universidade “aspira à verdade (...) [sendo] necessário procurá-la, sem cessar (...) em todas as direções possíveis” (DREZE e DEBELLE, 1983, p. 48). Assim, a universidade deve existir com base em dois princípios: a unidade do saber e a unidade da pesquisa e do ensino, sendo necessária a atitude científica como condição necessária a toda a verdade.

Para Whitehead, representante da concepção americana, a universidade deve ter a capacidade de influenciar o seu meio, permitindo e colaborando para o progresso da sociedade. Para o autor

o que importa para uma nação é a existência de uma relação muito estreita, entre seus elementos progressivos de todos os gêneros, de tal sorte que o estudo influencie o lugar público e reciprocamente. As universidades são os principais agentes desta fusão de atividades progressivas num instrumento eficaz do progresso. Elas não são, naturalmente, os únicos agentes, mas, hoje, é um fato que as nações progressivas são também aquelas onde as universidades são florescentes (WHITEHEAD, 1929, p. 586 apud DREZE e DEBELLE, 1983).

Para uma melhor análise da concepção de universidade francesa, faz-se necessário entender a visão representada por Napoleão Bonaparte. Para o líder político e militar, a universidade tem função sociopolítica, da qual deve estar subordinada. Nesta perspectiva, a universidade, como serviço público do Estado, deve ser ideologicamente subjugada a esse poder, garantindo a ordem social pela difusão de uma doutrina comum.

Finalmente, a concepção soviética é representada pela visão da universidade como “fator de produção”. Assim, influenciada pelo modelo marxista-leninista, o ensino é orientado para a formação de especialistas profissionais, alinhando a universidade aos objetivos políticos e socioeconômicos estabelecidos pelo governo central.

Marcovitch (2015), ao discutir a relevância das atividades de extensão na vida universitária, apresenta uma concepção de Universidade que conjuga três dimensões: liberal, utilitária e social. A primeira – liberal – tem como foco a sagração da cultura, objetivando a “formação de homens cultos, nobres, atentos aos valores da cidadania” (p. 4). A concepção utilitária de Universidade enfatiza a resolução de problemas e formação de habilidades técnicas e profissionalizantes, orientada pelo e para o mundo do trabalho. Finalmente, a concepção social, busca alinhar a ação universitária à resolução dos problemas sociais do país. Mais do que apresentar uma visão multifacetada da atuação da Universidade, o autor reflete sobre a forma como tais perspectivas se complementam: o espaço universitário é uma arena onde distintas concepções convivem conformando a cultura universitária. Assim, não “existe uma concepção ou conhecimento que se sobreponha aos demais” (p. 9).

2.2 A universidade como organização

A análise da universidade enquanto organização pode ser realizada apoiada em diversas teorias tradicionais da administração (MAYTZ, 1987). Entretanto, os modelos teóricos não podem ser automaticamente adotados para a compreensão das organizações acadêmicas sem considerar as particularidades destas, comparadas às organizações empresariais tradicionais. Nesta seção são discutidas algumas especificidades e características da organização universitária.

De acordo com Poster (1976), embora possam ser identificadas características comuns das organizações empresariais, a aplicação das teorias e técnicas da administração empresarial não é recomendada. Isto acontece pela necessidade de entender as especificidades das instituições educacionais.

De acordo com modelo apresentado por Etzioni (1974), as organizações podem

adotar três tipos de fontes de controle: coercitivo, remunerativo e normativo. Esta tipologia gera, igualmente, três tipos de organizações: coercitivas, utilitárias e normativas. Para o autor, a universidade é uma organização normativa. Isto fica evidente pela utilização de mecanismos de controle normativos, observáveis por meio de símbolos de prestígio como honrarias, títulos, influência pessoal do professor para obtenção de engajamentos morais dos estudantes. Assim, de acordo com o autor, as interações pessoais são amparadas fundamentalmente no poderes sociais e engajamentos, prevalecendo o consentimento normativo em detrimento à coerção.

Para Mayntz (1987), a organização universitária tem as características de uma organização burocrática, devido à racionalização da estrutura interna; forte especialização do corpo técnico; pelas relações impessoais e objetivos na realização de fins específicos e pela forte hierarquização. Para Millett (1968), partindo de uma perspectiva sistêmica de organização, a universidade é uma organização produtiva que presta serviços à sociedade. Assim, o autor destaca a função da universidade e seu interesse público.

De acordo com Blau e Scott (1977), a universidade é uma organização de serviços voltada à satisfação das necessidades do seu público. Os autores classificam as universidades na mesma categoria dos hospitais. Para os autores, categoricamente, a universidade tem como função básica servir seus clientes. A mesma definição é defendida por Baldrige et. al. (1978), que acrescenta que a universidade tem particularidades, tais como as tecnologias difusas (*unclear*), baseadas principalmente em capacidades profissionais. Neste sentido, pode ser comparada às organizações empresariais, que tem sua tecnologia amparada em procedimentos operacionais padronizados. Para o autor, uma organização jamais será igual à outra, mesmo que haja elementos comuns e/ou compartilhados. A comparação das organizações acadêmicas e burocracias tradicionais discutida pelo autor é consolidada no quadro abaixo.

Quadro 1: Comparação de organizações acadêmicas e burocracias

	Organizações acadêmicas (faculdades e universidades)	Burocracias tradicionais (agências de governo e indústrias)
Objetivos	Ambíguos, rebatidos e contraditórios	Objetivos claros, menos desacordos
Serviço ao cliente	<i>Client-serving</i>	Processamento de material, comercial
Tecnologia	Evolutiva, não rotinizada e holística	Clara, rotinizada e segmentada
Staff	Predominantemente profissional	Predominantemente não profissional
Relações ambientais	Muito vulnerável	Menos vulnerável
Imagem sumarizada	Anarquia organizada	Burocracia

Fonte: Baldrige (1971) e Baldrige et. al. (1978)

Neste contexto, há de se considerar a universidade como uma organização complexa e multifacetada, composta de diversas estruturas em vários níveis, amparada em regras formais e informais; e com centenas ou milhares de colaboradores. Para facilitar a compreensão do funcionamento deste tipo de organização e da interação dos componentes que compõem esta estrutura, é possível o uso de elementos da teoria de sistemas (BIRNBAUM, 1988). Um sistema é um conjunto organizado de duas ou mais partes interdependentes – classificadas de subsistemas – e que é separado do seu ambiente por uma fronteira (KAST e ROSENZWEIG, 1973; SCOTT, 1995). Sistemas são hierárquicos, compostos de subsistemas menores, que fazem parte de outros sistemas ainda maiores. Por exemplo, um departamento de uma universidade pode ser entendido como um subsistema, que faz parte de um sistema maior (faculdade), que faz parte da Universidade, que por sua vez faz parte do sistema educacional universitário de um país.

De acordo com Marcovitch (2015), a organização universitária pode ser compreendida como um sistema complexo, que recebe insumos (*inputs*) do ambiente externo e devolve resultados (*outputs*) ao mesmo ambiente. O modelo apresentado pelo autor é estruturado em quatro grupos relacionados – insumos, processos, resultados e impactos – mediados pelos valores universitários.

Os insumos consistem em recursos financeiros e não financeiros – missão da universidade, legislação externa, recursos financeiros e recursos extra orçamentários – obtidos pela organização, do ambiente externo, e que permitem seu funcionamento.

As atividades de processamento referem-se às ações desenvolvidas pela universidade para a consecução dos seus objetivos e se dividem em quatro grupos principais:

- (i) Atividades fins: relacionadas ao planejamento, execução e avaliação de atividades de ensino em todos os níveis, pesquisa, cultura e extensão;
- (ii) Gestão de recursos humanos: refere-se à gestão de ações recrutamento, contratação e avaliação de servidores docentes e não-docentes;
- (iii) Gestão de recursos financeiros: são atividades de planejamento, execução e avaliação de projetos de infraestrutura física, custeio e investimentos;
- (iv) Acompanhamento de recursos financeiros extra orçamentários;

Os resultados do sistema, por sua vez, são representados pelas metas alcançadas mediante os processos desenvolvidos e praticados pela universidade. Estes resultados são materializados pelos seus egressos, pela disseminação do conhecimento resultante das pesquisas, pelas iniciativas de extensão e projetos culturais, além do atendimento à critérios de eficiência e eficácia na gestão dos recursos que mantém o sistema em funcionamento. Faz-se necessário destacar a importância dos processos vinculados à adequada⁵ gestão de recursos, considerando que, conforme um dos conceitos centrais da teoria econômica, os recursos disponíveis em um certo contexto são limitados, ao passo que as demandas são ilimitadas (SIDDIQUI, 2005). Portanto, a eficiência no uso de recursos, em instituições de financiamento público, torna-se, mais que recomendada, imperativa.

Os impactos são os efeitos dos resultados da Universidade mediante o engajamento de seus docentes; da atuação de seus egressos no ensino, na pesquisa, nos

⁵ Adotamos o termo “adequada” a partir de critérios em termos de eficiência e eficácia.

seus respectivos campos profissionais e como lideranças sociais. A sociedade também é impactada pela relevância do conhecimento disseminado; da pertinência das iniciativas de extensão e dos projetos culturais e pela exemplaridade da sua governança.

Figura 1: Modelo Universidade como sistema – Marcovitch (2015)

Fonte: Marcovitch (2015)

Nesta perspectiva, o autor destaca que a ação universitária deve estar alicerçada em Valores Universitários, que se referem à promoção de princípios como liberdade, justiça, dignidade humana, pluralismo, solidariedade e probidade (MARCOVITCH, 2015; 1998).

Mesmo um sistema simples como um jogo de sinuca – uma mesa com suas bordas em relevo e um conjunto de bolas coloridas – ou em um sistema complexo,

como uma universidade compartilham certas características (KATZ e KAHN, 1978; BIRNBAUM, 1988). Os dois sistemas são constituídos de componentes que interagem entre si: no sistema representado pelo jogo de sinuca, o movimento de uma das bolas irá afetar a posição das outras bolas na mesa. No sistema representado pela universidade, os componentes são de difícil e complexa identificação. Trata-se de dois grandes subsistemas complexos: um subsistema técnico e outro administrativo (BIRNBAUM, 1988). O primeiro subsistema é responsável pela execução de atividades de ensino, pesquisa e extensão, combinando elementos como regulamentações específicas, laboratórios, departamentos de ensino, entre outros. Já o segundo subsistema é responsável, entre outros pontos, pela gestão de recursos orçamentários, a manutenção e expansão da infraestrutura física; incluindo processos e todos os elementos necessários para a execução dos seus objetivos específicos.

Embora os dois subsistemas mantenham objetivos, entradas e saídas diferentes entre si, alguns elementos são comuns a ambos. São elementos comuns, por exemplo, a participação de servidores docentes e representantes de conselhos superiores. Como consequência desta sobreposição, os dois subsistemas coexistem em uma dinâmica de interação, influência mútua e por vezes conflitos. Uma mudança nos subprocessos de ensino de uma unidade, como aqueles decorrentes da criação de um novo curso de pós-graduação, por exemplo, levará a mudanças no subsistema administrativo.

Outra característica dos sistemas está relacionada ao seu nível de interação com o ambiente. Sistemas fechados são aqueles cujos limites são relativamente rígidos e impenetráveis, reduzindo as possibilidades de interação do sistema com o ambiente externo. Como consequência, sistemas fechados tendem a ser mais previsíveis, controláveis e relativamente simples; com entradas e processos sistemáticos e lineares. Neste contexto, as operações são constantes e a consecução dos objetivos passam pela ação de acordo com as regras de funcionamento bem definidas (BIRNBAUM 1988).

Em sistemas abertos, por outro lado, as fronteiras são permeáveis, permitindo a interação entre os subsistemas com o ambiente externo. Em sistemas abertos, as entradas tendem a ser mais plurais e complexas, incluindo até mesmo interações com outras instituições e sistemas. As entradas também tendem a ser menos previsíveis e

controláveis. Sistemas abertos são dinâmicos, instáveis e não-lineares, resultado das mudanças e evoluções constantes dos seus subsistemas, pela interação contínua entre seus componentes e com o ambiente.

Como resultado destas características, os sistemas abertos podem ser associados, analogamente, a um jogo em que as regras mudam a cada rodada; ou a um alvo que se desloca abruptamente a cada olhada de um arqueiro. Relacionar causas e efeitos nestes sistemas torna-se uma atividade complexa ou impossível. Os resultados (saídas) erráticos e variáveis em um sistema com estas características dificultam a inferência das interações existentes entre os elementos, bem como as regras específicas pelas quais o sistema funciona (BIRNBAUM, 1988).

Por esta razão, para o entendimento do funcionamento dos sistemas, é necessário discutir como os seus subsistemas estão conectados e interagem entre si. As relações entre os elementos de um sistema podem estar acopladas de forma compacta (*tight*) ou solta (*loose*)⁶. Sistemas *tight coupled* permitem uma maior previsibilidade, tendo em vista que os componentes são vinculados com pouca ou nenhuma margem de desvio. É um exemplo de sistema *tight coupled* um cadeado em correto funcionamento, com cada engrenagem perfeitamente conectada às demais partes do objeto. Sua operação é, portanto, totalmente previsível.

Sistemas *loosely coupled* podem ser representados pela operação de um motor desregulado. A simples ação de dar a partida em um veículo com motor nestas condições pode gerar qualquer resultado, até mesmo resultado algum. Ao mesmo tempo, pressionar o acelerador do veículo pode fazer o motor deixar de funcionar; sendo que, minutos depois, o mesmo procedimento de aceleração pode trazer o resultado esperado.

Este exemplo pode trazer subsídios para o entendimento da universidade como sistema: as relações entre os subprocessos de uma universidade são mutáveis, bem

⁶ Na literatura de Organizações os termos são geralmente identificados na sua grafia na língua inglesa, *tight coupled* e *loose coupled*, respectivamente. Por este motivo, optou-se por manter os termos nesta língua.

como os seus próprios participantes. Ao mesmo tempo, tais participantes, como elementos do sistema, têm objetivos, opiniões, interesses e comprometimento variáveis ao longo do tempo.

O primeiro sistema (*tight coupled*) pode ser classificado como determinístico, sendo seu funcionamento previsível e relações de causa e efeito claras e constantes. O segundo sistema (*loose coupled*) é, por sua vez, probabilístico. Neste contexto, a antecipação dos resultados futuros é incerta, sendo apenas possível avaliar os resultados do sistema no passado, mas sem inferências quanto ao funcionamento futuro.

Sistemas com elos *loosely coupled* são classificados frequentemente como ineficientes (BIRNBAUM, 1988; WEICK, 1976). Os autores exemplificam que no ambiente universitário, a mudança ou exclusão de subsistemas ou elos obsoletos ou ineficientes torna-se virtualmente impossível, dificultando o processo de administração e coordenação de processos e a mudança organizacional. Como consequência, é constante a argumentação de que processos mais compactos e previsíveis refletem em uma melhor comunicação e controle dos processos, facilitando o atingimento dos objetivos do sistema. Entretanto, sistemas *loosely coupled* também têm vantagens. Como exemplo, permitem, em algumas situações, uma rápida adaptação e reorganização, resultante de mudanças no ambiente externo ou interno.

A partir desses pressupostos, observa-se que o estudo das organizações universitárias é complexo e pode ser tomado a partir de várias perspectivas. Por essa razão, faz-se necessária a consideração de alguns elementos e dinâmicas que tem uma implicação direta nessas organizações e que podem contribuir para o entendimento de seu funcionamento:

Causa e efeito. Como resultado das relações e interações mútuas e em contínua mudança entre os elementos de um sistema, bem como com ambiente externo, as relações de causa e efeito são interativas e mutáveis. Um processo X impacta na ação Y, que impacta no processo A, tornando-se uma causa da mudança no processo X, alterando toda a dinâmica do sistema. A consideração de apenas uma perspectiva linear e estável de causa e efeito pode levar administradores a conclusões equivocadas quanto

aos resultados de uma ação, desconsiderando, como dito anteriormente, a múltipla interação entre os elementos.

Tempo. Pela dinâmica particular dos sistemas, o resultado de uma ação pode demorar muito tempo para gerar resultados. Administradores tendem a desconsiderar relações de causa e efeito em eventos separados com maior interstício temporal. Assim, administradores podem ser levados a considerar que suas ações não surtiram efeito ou tiveram pouco impacto, quando na verdade os resultados gerados não foram aqueles planejados ou que não foram ainda detectados. Nestes casos, os resultados tendem a ser ambíguos as conclusões mais amparadas em preconcepções do que em uma análise mais cuidadosa (BIRNBAUM, 1988).

Previsibilidade. As relações e dinâmicas entre os elementos de um sistema e seu ambiente externo é complexo. Esta complexidade dificulta a perfeita compreensão e identificação dos elementos mais relevantes em um sistema, bem como a interação entre eles. Além disso, ações que geraram um determinado resultado em um momento podem gerar efeito contrário em situações posteriores⁷. Como resultado, organizações normalmente buscam aumentar a previsibilidade das ações mediante uso intensivo de controles.

Necessidade de desaprender. Como afirmado anteriormente, sistemas são estruturas dinâmicas e “vivas”, com relações em constante adaptação e reorganização. Como consequência deste contexto, a administração deve ser capaz de desaprender eventuais vínculos e mecanismos de funcionamento que faziam sentido em algum momento, mas que não são mais válidos. No mesmo sentido, o administrador deve ser capaz de reconhecer que eventuais relações e mapas causais em um contexto (uma faculdade, por exemplo) não são necessariamente aplicáveis em outro contexto (por exemplo, um museu ou departamento administrativo de gestão de pessoas).

⁷ Este efeito é classificado como comportamento contra intuitivo em sistemas sociais (BIRNBAUM, 1988, p. 54);

2.3 Governança: conceituação e abordagens teóricas

O conceito de governança universitária está no centro dos debates relacionados ao futuro da educação superior (KEZAR e ECKEL, 2004). Uma análise da bibliografia relacionada à governança universitária revela a pluralidade de abordagens. Em função desta diversidade, não é possível considerar uma definição única de governança, que seja compartilhada por todos os autores. De acordo com Kezar e Eckel (2004), governança universitária é o processo de criação de políticas e decisões de alto nível em instituições de nível superior. Para Percy-Smith (2001), a governança universitária está relacionada às questões ligadas aos mecanismos adotados para resolver problemas coletivos, considerando exigências e necessidades diferentes e contraditórias entre vários atores:

- Equipe técnica e administrativa que assegura a continuidade das atividades regulares da instituição;
- Corpo docente, que assume responsabilidades e detém autoridade política de exercê-las em vários níveis, de acordo com seus interesses e capacidades;
- Corpo discente, que representam a base e a razão da existência da instituição;
- No caso específico das universidades públicas, a sociedade, que financia as suas atividades.

A governança refere-se aos processos de tomada de decisão pelos quais uma instituição determina suas políticas e objetivos, bem como o processo de atingi-los e monitorá-los. A governança em universidades públicas é fortemente influenciada por políticas públicas, com ênfase particular na eficiência (ERIC, 2001).

Para Shattock (2006), a governança universitária é definida como os mecanismos e processos constituídos a partir dos quais uma universidade administra seus interesses. A governança e a gestão, embora teoricamente tenham funções separadas, são inter-relacionadas, no contexto universitário, diferentemente do ambiente

corporativo. Isto acontece porque a governança universitária opera em mais níveis em uma universidade, em comparação a uma organização empresarial.

Já os estudos de Governança no ambiente empresarial se debruçam sobre mecanismos e políticas de controle e *disclosure* da informação. Este processo torna-se relevante ao entender o fenômeno da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. Para evitar o conflito de agência, faz-se necessário a adoção de princípios e processos para a garantia de transparência; equidade; prestação de contas e *compliance* das normas (FRANCO, 1999; LODI, 2000).

Para Kwickers (2005) e Shattock (2006), a governança universitária não pode ser interpretada como “quem administra quem” (p. 2), mas como parte da estrutura legal da instituição, abrangendo aspectos administrativos, econômicos e jurídicos relacionados a:

- como a organização - pública ou privada - é estruturada e administrada internamente;
- como a organização desenvolve suas estratégias e políticas e as transformam em ação;
- como a organização é legalmente inserida em seu ambiente e/ou sistema operacional;
- como a organização coopera com os agentes externos.

Muitas universidades enfrentam crises de confiança em sua governança em algum estágio de sua evolução (FILLER et. al., 1965). Alguns problemas são estruturais, como o desenvolvimento de conselhos numerosos que representam grupos de interesses difusos. Muitos problemas são financeiros, reflexo de cortes nos investimentos pelo poder público. De acordo com Kezar et. al. (2004), muitos problemas surgem pelo natural e contínuo estado de fluxo e metamorfose da vida acadêmica. Frequentemente, crises de governança levam conselhos a desenvolver mudanças radicais na estrutura decisória. Nos controles financeiros, esta mudança leva a

um controle minucioso nas despesas. Para a autora, na gestão de recursos humanos, este processo leva ao desenvolvimento de cursos de ação para enfrentar problemas periféricos.

2.4 Processo decisório e governança universitária

As instituições de ensino superior podem ser entendidas como arenas de interação entre diversos *stakeholders* que adotam diferentes estratégias para atingir seus objetivos. Na tentativa de criar uma estrutura teórica para entendimento destas ações, consideramos quatro modelos teóricos para explicar a forma em que as decisões são tomadas nestas instituições, conforme apresentado por Ellstrom (1984); Kezar et al. (2004) e Tyler (1991): o modelo burocrático; o modelo político; o modelo colegiado e o modelo da anarquia organizada (*garbage can*). Isoladamente, cada uma das abordagens oferece uma perspectiva parcial e incompleta da prática e realidade no ambiente universitário, mas, conjuntamente, permitem uma visão combinada e complementar.

2.4.1 Modelo burocrático

A perspectiva burocrática é fortemente influenciada pelos estudos de Weber (1971). Segundo o autor, as organizações burocráticas enfatizam elementos formais e estruturais formatados para a adequação dos meios aos fins. Trata-se de uma estrutura social racionalmente organizada para o atendimento das metas e resultados finais estabelecidos (MERTON, 1970). Morgan (1996), ao representar a organização burocrática e o alinhamento entre os meios e os fins, adota a metáfora da máquina. De acordo com Mintzberg (2003) a organização burocrática é caracterizada pela estrutura hierarquizada, centralizada, com um funcionamento uniforme e orientado pela eficácia, a partir de processos codificados e formalizados, visando eliminar a incerteza e conflitos.

As características da organização burocrática relacionam-se ao chamado tipo ideal weberiano. O conceito de tipo ideal não denota qualquer julgamento de valor, mas

buscar descrever características típicas, ideais - maximizadas - em cada dimensão, facilitando o processo de análise das organizações.

- racionalidade: caracterizada pelo cálculo utilitário entre os meios e os fins, de forma que a organização possa atingir eficientemente objetivos previamente definidos. A estruturação da organização busca permitir a mais eficiente distribuição e coordenação das atividades, garantindo a estabilidade da organização (SCOTT, 1995).

- legalidade: existência de normas formais e obrigatórias, que determinam o funcionamento previsível da organização, bem como as regras que os membros da organização devem seguir. Assim, a atividade organizacional é delimitada pelos limites estabelecidos pelos preceitos legais, definidos e documentados pela organização, direcionada para o atendimento dos objetivos organizacionais.

- hierarquia: define uma estrutura de autoridade e controle formal a partir de uma estrutura de cargos, determinando a cada ocupante de um cargo o desempenho de funções alinhadas com as atribuições e competências conferidas. No modelo burocrático, cada ator organizacional ocupa uma posição na estrutura hierárquica da organização, um sistema ordenado de autoridade e subordinação. Neste sentido, a hierarquia de cargos estabelece os limites de autoridade de cada participante; ao mesmo tempo, a autoridade é dada pelo cargo e não é inerente a seus membros, que transitoriamente as ocupam.

- impessoalidade: a distribuição de tarefas se dá não de acordo com as pessoas, mas com os cargos e funções e segundo critérios definidos. A impessoalidade tem como objetivo impedir que aspectos pessoais interfiram no processo de tomada de decisão. Como o modelo burocrático preza pela eficácia, a impessoalidade evita que os interesses da organização sejam postos de lado.

- especialização: por este critério, cada participante da organização é alocado a um conjunto de atividades específicas segundo critérios previamente definidos e de acordo com procedimentos formais (MERTON, 1970; SCOTT, 1995). Pelo foco da organização burocrática na eficácia, cada membro deve ocupar um cargo adequado à sua perícia e área específica de competência, cabendo-lhe a execução estrita destas

tarefas (WEBER, 1971; SCOTT, 1995).

De acordo com Cohen et. al. (1974), são diversos os elementos do modelo burocrático observáveis em universidades. Para os autores, a universidade é uma organização com objetivos bem definidos, especificados por alguns grupos formais, com tecnologia bem definida e largamente compreendida. Soma-se ainda, a universidade é organizada em uma estrutura hierarquizada de autoridade, controle e organização de tarefas, com a finalidade de realizar eficientemente seus objetivos. Os membros da organização universitária são alocados em cargos e desempenham atividades com base em critérios formais bem definidos (competência técnica, antiguidade e mérito).

De acordo com Hardy e Fachin (2000), quando as universidades assumem a condição de organização burocrática, passam a ser orientadas basicamente para as questões internas. Este processo leva a universidade a ignorar as mudanças provenientes do ambiente externo. Teixeira (1988) afirma que, neste contexto, a universidade persegue seus próprios interesses, em um sistema fechado, ignorando pressões políticas e sociais do ambiente externo.

De acordo com Becher (1988), são características das organizações universitárias que se alinham ao modelo burocrático: (i) a estruturação hierárquica dos cargos e da autoridade; (ii) a definição de níveis de responsabilidade; (iii) as cadeias de comando e a estrutura normativa constituída a partir de regulamentos formais e (iv) a estrutura de órgãos e comissões.

No mesmo sentido, Baldrige (1971) afirma que a organização universitária apresenta características típicas do modelo burocrático. O autor enfatiza aspectos como a hierarquia formal dos cargos e responsabilidades e de autoridade, definindo um sistema de relações formais de autoridade e subordinação entre os membros. Outro aspecto apontado pelo autor é a existência de regulamentos formais que regulam o trabalho da instituição, gerando um clima de aceitação e conformidade. Entretanto, Blau e Scott (1977) afirmam que as universidades se diferem das organizações burocráticas em decorrência do baixo nível de supervisão do trabalho, ausência de regras claras sobre

o desempenho e responsabilidade acadêmica e pelo alto nível de descentralização administrativa de autoridade.

De acordo com Becher (1988), apesar de apresentar características do modelo burocrático, as universidades não parecem se alinhar adequadamente a este padrão. Desta forma, faz-se necessário compreender a dinâmica universitária a partir de outros modelos que, não sendo concorrentes ao modelo burocrático, são complementares a ele, permitindo a criação de uma perspectiva mais plural de entendimento.

Quadro 2: Características do modelo de governança burocrática

Hierarquia de autoridade claramente definida com três ou mais níveis de autoridade
Regras e normas específicas que regulam todos os órgãos universitários, uma composição e competência
Atos, decisões e regras específicas e acadêmicas, escritas e registradas em estatutos e regulamentos gerais e específicos
Especialização funcional que determina a divisão do trabalho de direção e de execução, por área de conhecimento.
Seleção de candidatos a cargo diretivo e docente, realizada com base nas qualificações técnicas de provas e títulos.
Sistema de promoção de conformidade com a realização acadêmica e tempo de serviço na instituição.

Fonte: Adaptado a partir de Hardy e Fachin (2000), Tomasi (2012) e Baldrige (1982).

2.4.2 Modelo político

O modelo político de governança universitária considera este tipo de organização como sistemas políticos em miniatura (BALDRIDGE et. al. 1978), ou campos de disputa política, com grupos de interesse dinâmicos e conflitos similares aos da sociedade civil. Neste modelo, diferentemente do modelo burocrático, onde a racionalidade instrumental norteia as ações, as principais decisões são definidas a partir de interesses pessoais. Os objetivos e expectativas pessoais, portanto, vão determinar as ações no jogo. Nesta perspectiva, as estratégias dos membros incluem influência, conflitos, acordos políticos, barganhas e negociações (ANASTASSOPOULOS et. al. 1991).

Para Bolman e Deal (1989), a perspectiva política pode ser sintetizada a partir de

cinco afirmativas centrais: (i) decisões importantes nas organizações envolvem a alocação de recursos escassos; (ii) organizações são compostas por grupos de interesses (que podem ser agrupados em níveis hierárquicos, grupos profissionais, grupos étnicos, etc.); (iii) indivíduos e grupos de interesses se diferenciam em suas preferências, valores, crenças e percepções da realidade. (iv) os objetivos e decisões organizacionais emergem como resultado de processos de negociação e barganha entre os diferentes grupos de interesse e membros da organização; (v) como resultado da disputa de recursos escassos, o processo de negociação e conflitos são centrais na vida organizacional.

Dentro da perspectiva de organização política, a formulação das ações organizacionais são resultado de negociações que decorrem em função do poder relativo de cada grupo de interesses, correspondendo assim a um ajuste - equilíbrio - temporário que pode representar o resultado de muitas forças. O resultado final, assim, pode não ser o pretendido e nem preferido por qualquer um dos grupos ou indivíduos (BIRNBAUM, 1988).

Neste mesmo sentido, Baldrige (1978) afirma que as organizações acadêmicas são coalizões de indivíduos e grupos com diferentes e objetivos conflitantes. Este cenário torna o processo e luta política central na ação organizacional. O autor entende a universidade como um sistema plural, frequentemente “fraturado” pelos conflitos. Decorrente desta disputa, a organização tem suas próprias metas influenciadas pelos interesses, valores e expectativas destes grupos.

De acordo com Bacharach (1988), são características do modelo político que podem ser observados nas organizações universitárias:

- as organizações universitárias são arenas políticas que apresentam lutas constantes pelo poder, com o objetivo de acesso e controle a recursos reais e/ou simbólicos. Assim, os membros da organização são atores políticos com suas demandas, estratégias e táticas.

- o processo de decisão é a área chave do conflito. Assim, retomando Baldrige (1978), cada grupo organizado procura maximizá-lo e influenciá-lo de acordo com seus

interesses específicos;

- em decorrência de um maior poder de influência exercido por alguns grupos, comparado à ação de membros individuais, a arena política vê surgir as coalizações, que refletem e consolidam os objetivos coletivos.

- apenas a coalizão dominante é que controla a estrutura do poder e recursos em um determinado momento. Este grupo dominante impõe suas estratégias e lógicas de ação.

O modelo político demonstra a existência de duas estruturas de poder, muitas vezes conflitantes: a estrutura burocrática legal-formal (dada pela hierarquia formal) e a estrutura política informal (definidas pelas articulações de grupos e coalizações políticas com seus objetivos particulares). Nesta perspectiva, a gestão universitária deve concentrar-se na constante administração dos conflitos para que estes não atinjam o estado de ruptura, na negociação dos interesses de diferentes grupos. Dessa forma, contribuirá para a produção de decisões consensuais e para a conciliação, gerando um equilíbrio de forças. Neste contexto, como o confronto e conflito de interesses tornam-se o cotidiano da ação organizacional, cabe aos gestores a atuação como árbitros ou moderadores (BALDRIDGE, 1982).

No quadro abaixo são sintetizadas as principais características do modelo político de governança.

Quadro 3: Características do modelo de governança política

O conflito é natural e deve ser esperado em qualquer organização complexa.
Nas universidades, encontram-se diversos blocos de poder e grupos de interesse que se esforçam para garantir a prioridade de seus valores e metas.
Muitas das principais decisões são controladas por pequenos grupos da elite do poder.
A tendência democrática é similar à sociedade em que está inserida.
A pressão política e a barganha pelos interesses dos grupos ultrapassam os limites da autoridade formal do sistema burocrático.
Interesses de grupos externos também exercem poder sobre as decisões da universidade.

Fonte: Adaptado a partir de Hardy e Fachin (2000), Tomasi (2012) e Baldrige (1982).

2.4.3 Modelo colegiado

O modelo colegiado surge do entendimento de que o modelo burocrático tem capacidade limitada para explicar a ação universitária (BALDRIDGE, 1971). Para o autor, a universidade pode ser considerada um colegiado ou comunidade de acadêmicos. No meio universitário, os professores têm a tendência a não se submeter às decisões burocráticas, reclamando o direito de participar de decisões que sejam de interesse coletivo.

De acordo com Mintzberg et. al. (2006), o modelo colegiado considera qualquer comportamento que seja motivado por uma preocupação com o bem da instituição. Este modelo, portanto, considera a centralidade da participação da comunidade universitária, especialmente docentes, na condução dos trabalhos e tomada de decisões na universidade. Assim, compete à comunidade universitária a criação das políticas, programas e orçamentos da instituição ligados à pesquisas e serviços disponibilizados pela universidade. Nesta perspectiva, o corpo docente é tecnicamente competente e habilitado para participar do processo de tomada de decisões da instituição. De acordo com Baldrige (1982), no modelo colegiado as decisões são tomadas consensualmente, sendo exposto como o mais razoável método de organização universitária.

Quadro 4: Características do modelo de governança colegiada

Os acadêmicos têm tendências a não se submeterem ao processo hierarquizado da burocracia.
A participação da comunidade acadêmica nas tomadas de decisões é temporária
A comunidade docente tende a administrar seu próprio trabalho, por meio da autoridade profissional.
Os funcionários burocratas tendem a administrar com menor influência.
As decisões são tomadas por consenso.
O docente é tecnicamente competente para tomar suas próprias decisões.

Fonte: Adaptado a partir de Hardy e Fachin (2000), Tomasi (2012) e Baldrige (1982).

2.4.4 Modelo anarquia organizada

Desenvolvido por March e Olsen (1976), o modelo de governança de anarquia

organizada contempla organizações que apresentam objetivos inconsistentes e mal definidos, tecnologia pouco clara, procedimentos de teste e erro e pela participação fluída dos membros. Este cenário leva a uma ambiguidade na ação organizacional: os processos decisórios são complexos pela falta de objetivos claros, consistentes ou compartilhados.

No modelo de anarquia organizada, as linhas de autoridade e responsabilidade são indefinidas e pouco visíveis, apresentando também desarticulação estrutural e funcional. Ao discutir o modelo de anarquia organizada para as universidades, Cohen et al (1972), enfatizam que estas instituições possuem características singulares: possuem estruturas obscuras e pobremente estruturadas, além de prestar serviços a clientes que requerem participar do processo de decisão.

De acordo com Baldrige (1982), as decisões, no ambiente universitário, não são tomadas, elas apenas acontecem. O conceito de anarquia organizada discute, portanto, a ideia da universidade como uma organização coesa, reconhecendo que nela prevalecem lógicas conflituosas, percepções divergentes e ambiguidade de preferências, na medida em que os atores não sabem exatamente o que querem (FRIEDBERG, 1995 apud TOMASI, 2012). Assim, os atores organizacionais agem em função da percepção das oportunidades com as quais deparam, gerando também uma ambiguidade de escolhas e decisões. Para o autor, as decisões são mais resultantes do acaso do que da vontade de qualquer um dos participantes.

Para Cohen et al (1974), os processos de decisão resultam aleatórios na medida em que não há um sistema racional de tomada de decisões. O processo decisório é reduzido a uma escolha entre soluções existentes em uma caixa de lixo (*garbage can*) para onde são direcionados diferentes tipos de problemas e soluções, à medida que vão surgindo. As ocasiões de escolha conduzem, então, à escolha de problemas e soluções. De acordo com os autores, a organização se torna uma série de escolhas à procura de problemas e de decisores em busca de objetivos.

De acordo com Weick (1971), a organização pode ser vista como um *loosely coupled system* ou “sistema fragilmente articulado”. Assim, apresenta uma estrutura

organizacional pouco rígida e variável, com uma grande flexibilidade e relativa autonomia das suas estruturas e participantes, ações, resultados e objetivos. Nesta perspectiva, a organização é vista como uma conjugação de estruturas articuladas em uma ambivalência entre uma coesão frágil e interdependência.

Para March e Olsen (1976), o modelo anárquico pode ser observado em instituições universitárias pela observação da ação dos atores em direções diferentes, pela ausência de coordenação das ações e pela natureza ambígua dos objetivos. De acordo com Leitão (2010), o processo decisório, na prática, ocorre de forma muito mais desordenada e fluida do que os modelos normativos prescrevem.

Quadro 5: Características do modelo de anarquia organizada

As universidades possuem objetivos amplos, ambíguos e, muitas vezes, conflitantes.
Os profissionais que nela atuam requerem autonomia para a execução de suas tarefas, exigindo participação no processo decisório.
A tecnologia utilizada é difusa, não permitindo o estabelecimento de rotinas, prevalecendo o atendimento diferenciado aos clientes.
A clientela atendida pelas organizações universitárias tem necessidades diferenciadas e muitas vezes, consegue obter participação no processo institucional de tomada de decisão.
Os gestores universitários não planejam. Organização centrada em órgãos colegiados.
As decisões não são definitivas, e o problema acaba retornando várias vezes aos órgãos colegiados competentes.

Fonte: Adaptado a partir de Hardy e Fachin (2000), Tomasi (2012) e Baldrige (1982).

No quadro a seguir é apresentada a síntese das principais características dos modelos estudados.

Quadro 6: Consolidação de abordagens teóricas

Burocrático	Político	Colegiado	Anarquia organizada
Hierarquia de autoridade claramente definida com três ou mais níveis de autoridade.	O conflito é natural e deve ser esperado em qualquer organização complexa.	Os acadêmicos têm tendências a não se submeterem ao processo hierarquizado da burocracia.	As universidades possuem objetivos vagos, ambíguos e muitas vezes conflitantes.
Regras e normas específicas que regulam todos os órgãos universitários, uma composição e competência.	Nas universidades, encontram-se diversos blocos de poder e grupos de interesse que se esforçam para garantir a prioridade de seus valores e metas.	A participação da comunidade acadêmica nas tomadas de decisão é temporária.	Os profissionais requerem autonomia para a execução das tarefas, exigindo participação no processo decisório.
Atos, decisões e regras administrativas e acadêmicas, escritas e registradas em estatutos e regulamentos gerais e específicos.	Muitas das principais decisões são controladas por pequenos grupos da elite do poder.	A comunidade docente tende a administrar seu próprio trabalho, por meio da autoridade profissional.	A tecnologia utilizada é difusa, não permitindo o estabelecimento de rotinas, prevalecendo o atendimento diferenciado aos clientes.
Especialização funcional que determina a divisão do trabalho de direção e de execução, por área de conhecimento.	A tendência democrática é similar e da sociedade em que está inserida.	Os funcionários burocratas tendem a administrar com menor influência.	A comunidade atendida pelas organizações universitárias tem necessidades diferenciadas e muitas vezes, consegue obter participação no processo de tomada de decisão.
Seleção de candidatos a cargo diretivo e docente, realizada com base nas qualificações técnicas de provas e títulos.	A pressão política e a barganha pelos interesses dos grupos ultrapassam os limites da autoridade formal do sistema burocrático.	As decisões são tomadas por consenso.	Os gestores universitários não planejam. Organização centrada em órgãos colegiados.
Sistema de promoção em conformidade com a realização acadêmica e tempo de serviço na instituição.	Interesses de grupos externos também exercem poder sobre as decisões da universidade.	O docente é tecnicamente competente para tomar as próprias decisões.	As decisões não são definitivas e o problema acaba retornando várias vezes aos órgãos colegiados competentes.

Fonte: Adaptado a partir dos autores do referencial teórico.

A partir da discussão anteriormente apresentada e à guisa de consolidação, verificamos que:

O modelo colegiado enfatiza primariamente o fato que as decisões, concentradas nas mãos dos pares, são tomadas de forma consensual, pela existência de normas, valores e entendimento compartilhados dos objetivos e prioridades a serem atingidas (GOODMAN, 1962).

O modelo burocrático define que a estrutura organizacional da universidade estabelece linhas de autoridade, normas e procedimentos para a tomada de decisão. Nesta perspectiva, a tomada de decisão é padronizada, baseado em critérios universais, formalizadas em regras e procedimentos, adotados seguindo uma estrutura bem definida de autoridade e canais formais de comunicação. A eficiência e o atingimento dos objetivos representam as principais características deste processo de tomada de decisão (KEZAR e ECKEL, 2004).

O modelo político reflete sobre a perspectiva do modelo colegiado, considerado utópico pelo autor. Na perspectiva de Baldrige (1971), não é possível a fusão de interesses antagônicos e individuais em um consenso baseado em valores e normas comuns. No modelo político, cada ator tem escolhas e razões particulares. Desta forma, tensões e conflitos, não considerados no modelo colegiado e burocrático, são características centrais na atividade universitária (BALDRIDGE, 1971).

O modelo da anarquia organizada (COHEN et. al. 1972) rejeita a ideia de que as decisões são tomadas de forma linear, seguindo uma estrutura ideal de identificação de objetivos, alternativas e suas consequências. Neste modelo, as decisões resultam de alternativas incertas em um contexto de ambiguidade (não compreensão e falta de clareza no entendimento dos problemas), somado a conflitos de interesse.

3. CONFORMIDADE (*COMPLIANCE*): DEFINIÇÕES E CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO UNIVERSITÁRIA

O termo conformidade (*compliance*) origina-se do verbo inglês *to comply*, que significa cumprir, obedecer, observar, satisfazer o que foi imposto. *Compliance* é o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir leis, diretrizes, regulamentos internos e externos, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e o risco legal/regulatório (COIMBRA E MANZI, 2010). Para os autores, o desenvolvimento de um programa de *compliance* pode não ser suficiente para tornar uma organização à prova de desvios de conduta e das crises por ela causados, mas servirá como uma proteção da sua integridade, com redução de riscos e aprimoramento do sistema de controles internos e combate à corrupção e fraudes.

O respeito às normas é importante, não apenas para evitar punições, mas para que as relações sejam mais harmônicas, a vida em grupo organizada e a instituição consiga atingir os objetivos a que se propõe. A criação de regras gerais, aplicáveis a todas as pessoas da organização, produz uma identidade comum e certo sentimento de interdependência entre os membros, criando um estado de ordem. O sentido das normas está ligado ao fato de que elas são concretizações e materializações de princípios éticos, jurídicos e democráticos (MANZI, 2008).

O Estado de Direito é baseado em normas que dão sentido a valores fundamentais, limitam o poder e constituem garantias aos direitos individuais. O *compliance*, assim, pode ser visto como uma decorrência e, até mesmo, uma exigência do Estado Democrático de Direito (MANZI, 2008; SINGH e BUSSEN, 2015).

De acordo Coimbra e Manzi (2010), os benefícios do *compliance* estão ligados à redução de custos. De acordo com Newton (2002), apud Coimbra e Manzi (2010), US\$ 1 gasto em *compliance* significa uma economia de US\$ 5 em custos com processos legais, danos de reputação e perda de produtividade. Para o autor, “se você pensa que *compliance* é caro (representa custo), tente não adotar os preceitos do *compliance*”.

O *compliance* também permite a melhoria na relação com *stakeholders* externos. Um programa de *compliance* facilita o desenvolvimento de relações mais harmoniosas, para evitar conflitos éticos com fornecedores, investidores, clientes e outros públicos com os quais a empresa mantém relacionamento. Com isso, a organização torna-se mais confiável e melhora sua reputação perante este público (MANZI, 2008).

O *compliance* adequado preserva a responsabilidade civil e criminal de proprietários, conselheiros e executivos, pois reduz e previne erros de administração. Além disso, leva a uma conduta diligente dos administradores na prevenção de fraudes, reduzindo, por consequência, o risco de responsabilização por conduta de colaboradores da empresa ou, pelo menos, a redução da condenação em eventuais ações (SINGH e BUSSEN, 2015; MANZI, 2008).

Para Manzi (2008, p. 15), faz parte do escopo da função *compliance*, o atendimento aos seguintes aspectos:

- 1- Leis - aderência e cumprimento;
 - 2- Princípios éticos e normas de conduta - existência e observância;
 - 3- Regulamentos e Normas - implementação, aderência e atualização;
 - 4- Procedimentos e controles internos - existência e observância;
 - 5- Sistema de Informações - implementação e funcionalidade;
 - 6- Planos de contingência - implementação e efetividade, por meio de testes periódicos;
 - 7- Segregação de funções - adequada implementação a fim de evitar o conflito de interesses;
 - 8- Relatório do sistema de controles internos (gestão de *compliance*) - avaliação dos riscos e dos controles internos - elaboração com base nas informações obtidas junto às diversas áreas da instituição, visando apresentar a situação qualitativa do sistema de controles internos;
 - 9- Políticas internas - que previnam problemas de não conformidade com leis e regulamentações.
- Fomentar desenvolvimento de cultura de controle, em conjunto com as demais pilastras do sistema de controles internos, na busca incessante da conformidade.

Ainda cabe à função *compliance*, certificar que, nas relações com órgãos reguladores e fiscalizadores, sejam atendidos todos os itens requeridos, na forma adequada. Na relação com auditores externos e internos, que todos os itens identificados em não-conformidade com leis, regulamentações e políticas sejam atendidos e corrigidos pelas várias áreas (MANZI, 2008).

Para a organização universitária, a função *compliance* está ligado ao efetivo cumprimento dos processos-fim, que justificam sua missão. Assim, resgatando o modelo de Universidade como sistema (MARCOVITCH, 2015), o efetivo *compliance* nas Universidades se traduz no cumprimento das quatro atividades: as atividades fins, a gestão de recursos humanos, financeiros e o acompanhamento de recursos extra orçamentários. Os processos devem ser desenvolvidos respeitando o estatuto, regimento, os valores universitários e demais normas da Instituição.

O programa de *compliance* pode ser considerado a peça-chave do sistema de integridade de uma organização. Para Coimbra e Manzi (2010), a integridade pode ser considerada como efeito ou causa. No primeiro caso, a integridade-efeito refere-se aos elementos que garantem a coesão interna de um sistema, determinando que algo está inteiro. Já a integridade-causa provoca a "determinação em alguém" (p. 8), levando a pessoa ou organização a fazer o que é certo. Para os autores, "integridade-causa = caráter" (p. 9). A integridade significa mais do que apenas cumprir as regras, mas sim atuar de acordo com uma visão e missão. Uma organização íntegra, portanto, mantém as decisões, atividades ou ações alinhadas com sua identidade, nunca perdendo de vista valores e missão. Em outras palavras, a integridade estabelece custos e limites para que os valores e princípios sejam protegidos.

Para garantir a integridade da organização, Coimbra e Manzi (2010), defendem que a organização deve integrar um conjunto de elementos: decisões (escolhas); sequências (processos); consequências (resultados); limites (regulação e autorregulação); pessoas (treinamento) e monitoramento. Para efetivar a integração destes elementos, as organizações adotam os mais variados sistemas, entre eles o sistema de integridade corporativa.

O sistema de integridade corporativa tem como objetivo garantir a articulação das atividades de auditoria; *compliance*, controles internos, ética empresarial, gestão de crises, gestão de riscos, segurança corporativa e sustentabilidade. O sistema de integridade corporativa colabora com a gestão a partir do fornecimento de relatórios e orientações que explicitem indicadores e pontos de atenção (*red flags*) relativos a todas as atividades integradas pelo sistema. O sistema de integridade também monitora

indicadores-chave e limites prudenciais, disparando dispositivos que interrompam e mitiguem crises, sempre que atividades e prevenção a desvios falharem (COIMBRA e MANZI, 2010).

3.1 Gestão de riscos

O escopo e os objetivos da gestão de riscos variam de acordo com a organização e devem estar alinhados à estratégia, operações, contexto normativo e particularidades do setor de atuação. A metodologia mais amplamente divulgada quanto à gestão de riscos é a *Enterprise Risk Management Framework* (Gerenciamento de Riscos Corporativos), publicada pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO). A metodologia define o gerenciamento de riscos corporativos "como um processo conduzido em uma organização pelo Conselho de Administração, diretoria e demais empregados, aplicados no estabelecimento de estratégias, formuladas para identificar eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite ao risco da organização e possibilitar a garantia razoável do cumprimento de seus objetivos" (Coimbra e Manzi, 2010, p. 42).

A partir do gerenciamento de riscos, uma organização consegue entender e determinar os riscos mais significativos, que podem afetar sua missão e objetivos. Com isto, conseguem realinhar decisões, estratégias e planejamento de negócios, além de definir rápidas respostas aos riscos relevantes identificados, reduzindo surpresas operacionais e perdas.

O gerenciamento de riscos também permite o alinhamento do apetite aos riscos à ação administrativa. O apetite ao risco é definido pelo COSO, como a quantidade que uma organização quer assumir de risco em um determinado tempo para alcançar seus objetivos alinhados à sua estratégia. Organizações mais agressivas aceitam uma alta alocação de capital em projetos com alto retorno potencial e alto risco; enquanto organizações mais conservadoras, atuantes no mesmo setor, investem em projetos com menor risco, mais estáveis e previsíveis.

A metodologia *Enterprise Risk Management Framework* apresenta oito componentes inter-relacionados, a partir dos quais a administração gerencia a organização (COIMBRA e MANZI, 2010):

- ambiente interno: refere-se à filosofia de gestão de riscos adotada pela empresa, seu apetite ao risco, valores e integridade;
- fixação de objetivos: definidos pela alta administração, devem ser estabelecidos antes da identificação dos eventos com potencial de risco;
- identificação de eventos: eventos internos e externos que impactam no cumprimento dos objetivos de uma organização, classificados em riscos ou oportunidades;
- avaliação de riscos: processo de análise dos eventos identificados anteriormente, definindo sua probabilidade e impacto. A partir desta análise, define-se a base como deverão ser administrados;
- resposta a riscos: compreende a ação definida pela administração para lidar com o risco. Pode envolver as ações: evitar, aceitar, mitigar ou compartilhar o risco. Deve estar alinhada ao apetite ao risco da organização;
- controle: políticas e procedimentos que assegurem que as respostas ao risco sejam executadas com eficácia;
- informações e comunicações: envolve os processos de identificação e coleta de informações no prazo que permitam o cumprimento de suas responsabilidades;
- monitoramento: processo de contínuo monitoramento e aperfeiçoamento do sistema, realizando as modificações necessárias.

Os autores destacam que o processo de gerenciamento de riscos corporativos não é linear, mas sim interativo e multidirecional, onde quase todos os componentes influenciam uns aos outros. O processo de gerenciamento de riscos deve ter no seu escopo a identificação e tratamento de riscos de conformidade nas atividades,

específicas de cada setor, que apresentam maior risco. A adequada gestão de risco de *compliance* permite que os gestores da organização monitorem não apenas o nível de conformidade quanto às normas e transações rotineiras, mas também os níveis de *compliance* em relação aos sistemas, processos e procedimentos internos e externos.

Com a integração das atividades de gestão de *compliance* com as ações de gestão de riscos, a organização obtém os seguintes benefícios (adaptado de Coimbra e Manzi, 2010, p. 46):

- evitar grandes surpresas
- sistematicamente identificar, avaliar e priorizar riscos;
- evitar riscos não recompensáveis e proteger ativos em uso;
- promover o aprendizado organizacional em todos os níveis;
- reduzir chances de repetição de problemas;
- prevenir grandes erros;
- assegurar que más notícias traguem interna e rapidamente - sistema de advertência antecipada;
- aprimorar habilidade para antecipar e se preparar para mudanças;
- estabelecer uma cultura baseada em riscos;
- fornecer segurança de que riscos e exposição são compreendidos e mitigados;
- buscar o crescimento, assegurando-se que os riscos estratégicos e táticos estão sendo mitigados;
- maximizar as chances de sucesso no alcance das metas de negócio planejadas;
- acelerar a habilidade de responder às mudanças e às oportunidades;
- instalar uma infraestrutura de controle apropriada.

Assim, Manzi e Coimbra estabelecem como diferenciações entre as atividades de gestão de *compliance* e de riscos:

Quadro 7: Diferenças entre *compliance* e gestão de riscos

Área	Responsabilidade	Diferenciação
<i>Compliance</i>	Assegurar, em conjunto com as demais áreas, a adequação, o fortalecimento do sistema de controles internos, procurando mitigar os riscos de acordo com a complexidade de seus negócios, bem como disseminar a cultura de controles para assegurar o cumprimento de leis e regulamentos existentes.	Verifica e monitora as alterações no ambiente regulatório das organizações, tais como normas do órgão regulador, da legislação fiscal, societária e outras, bem como as alterações produzidas por novos produtos lançados, e informa às áreas envolvidas as alterações nas estruturas de controles internos.
Gestão de riscos	Identificar, medir, gerenciar e controlar os riscos das organizações. Essa gestão é fundamental para a instituição compreender os riscos assumidos, dimensionando-os e adequando-os aos seus objetivos relacionados ao risco versus retorno de suas operações.	Acompanha a estrutura de controles internos das organizações, por meio de ferramentas como análise geral de riscos, gestão integrada de riscos, controles e dicionários de risco, avaliando a arquitetura de controles versus os riscos (operacional, legal, de crédito, de mercado, de subscrição e outros) envolvidos na operação.

Fonte: Manzi e Coimbra (2010, p. 47).

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia de pesquisa compreende a classificação, a especificação do modelo de análise e o delineamento da pesquisa, assim como o objeto da pesquisa. Também são apresentadas as técnicas de coleta e análise dos dados, bem como as limitações do estudo.

4.1 Perguntas de pesquisa

Considerando que o objetivo do trabalho é identificar as causas e efeitos do desequilíbrio financeiro na Universidade de São Paulo, limitando a análise para o período de 2010 a 2014, foram desenvolvidas quatro perguntas de pesquisa. As perguntas de pesquisa correspondem a formulações mais específicas relacionadas ao problema de pesquisa, tendo por finalidade melhor direcionar o esforço de investigação em etapas coerentes e articuladas. Isto posto, as seguintes perguntas de pesquisa orientaram a realização deste trabalho:

- Quais são as razões que explicam o desequilíbrio financeiro apresentado pela Universidade de São Paulo, a partir de 2013?
- Quais são as ações e decisões, tomadas pela Universidade de São Paulo, no período de 2010 e 2013, que provocaram o crescente desequilíbrio financeiro nos anos seguintes?
- As decisões tomadas no período 2010-2013 estavam amparadas nos instrumentos normativos da Universidade de São Paulo?
- A partir da análise dos dados e com base na literatura da área de gestão, quais propostas poderiam aperfeiçoar a governança e a conformidade na Universidade de São Paulo?

4.2 Classificação da pesquisa

A pesquisa é do tipo exploratório e descritivo. A pesquisa é exploratória pois tem como finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos, ideias, para a formulação de abordagens mais condizentes com o desenvolvimento de estudos posteriores. A pesquisa é descritiva no momento em que o pesquisador procura descrever a realidade como ela é, sem se preocupar em modificá-la (RICHARDSON, 1989). A pesquisa também tem caráter avaliativo, enfatizado na avaliação das causas e efeitos do desequilíbrio financeiro na Universidade de São Paulo. Também se verifica o caráter avaliativo no momento em que se confronta os fundamentos teóricos com os resultados obtidos no estudo (SELLTIZ et. al. 1987).

Quanto a abordagem do trabalho, a mesma pode ser quantitativa, qualitativa ou híbrida, conjugando métodos qualitativos e quantitativos (CRESWELL, 2014). Na primeira abordagem, quantitativa, variáveis predeterminadas são mensuradas e expressas numericamente. Os resultados são analisados com o uso de métodos quantitativos, como a estatística. Já a pesquisa qualitativa se preocupa com o fenômeno, ou seja, a interpretação de um fato realizada pelo pesquisador (APPOLINÁRIO, 2004). Para Creswell (2014), na pesquisa qualitativa, o pesquisador busca manter o foco no entendimento do significado dos fatos para os participantes do fenômeno ou evento a ser estudado e não o significado descrito na literatura. Para o autor, o processo de pesquisa nesta abordagem é emergente. Isto significa que o planejamento inicial da pesquisa pode não ser fielmente seguido, podendo existir mudanças em alguns ou todos os processos da pesquisa à medida que o pesquisador vai a campo e inicia a coleta de dados.

Nesta pesquisa adota-se a abordagem qualitativa. A abordagem qualitativa foi adotada tendo em vista as seguintes características, conforme apresentado por Bogdan e Biklen (1994):

- Na pesquisa qualitativa, a fonte direta de dados é o próprio ambiente natural em que o fenômeno se desenvolve, o qual é considerado pelo pesquisador como instrumento principal.

- A pesquisa qualitativa aborda o contexto no qual o processo decisório é desenvolvido, quais as principais tensões e, não apenas uma representação quantitativa do que fora decidido ou deliberado, apurando-se e demonstrando os resultados ou produtos.

4.3. Delineamento da pesquisa

Definiu-se como estratégia adequada para o desenvolvimento do trabalho o estudo de caso. De acordo com YIN (2008) o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Para o autor, o estudo de caso é a estratégia de pesquisa que abrange a lógica do planejamento, incorporando abordagens específicas à coleta de dados e à respectiva análise. Segundo Schramm (1971, apud YIN 2008, p. 35): "a essência de um estudo de caso (...) é que ela tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados".

De acordo com YIN (2008), existem quatro possibilidades de desenvolvimento de estudos de caso. O autor propõe duas dimensões de estudo: a primeira está relacionada à quantidade de casos a serem trabalhados (único ou múltiplos), ao passo que a segunda está relacionada com a quantidade de unidades de análise (holístico, com apenas uma unidade de análise; ou enraizado, com múltiplas unidades de análise). Do cruzamento dessas duas dimensões, têm-se as quatro possíveis estratégias de condução dos estudos de caso, como pode ser observado na figura apresentada a seguir:

Figura 2: Tipos básicos de pesquisas para Estudos de Caso

	projetos de caso único	projetos de casos múltiplos
holísticos (unidade única de análise)	TIPO 1	TIPO 3
incorporados (unidades múltiplas de análise)	TIPO 2	TIPO 4

Fonte: Yin (2008).

O desenho de pesquisa proposto é do Tipo 1, onde se utiliza um único estudo de caso e com uma única unidade de análise. Para Yin (2008) a condução de estudos de caso únicos pode ser justificada por três razões:

- (i) quando o caso único representa o caso decisivo ao testar uma teoria bem formulada. O estudo de caso classificado pelo autor como decisivo tem todas as condições que permitem utilizá-lo para confirmar, contestar ou estender a teoria.
- (ii) quando o caso representa um caso raro ou extremo (p. 63). Para o autor, esta é uma situação comum na psicologia clínica, na qual um distúrbio específico pode ser tão raro que justifica a documentação de qualquer caso único.
- (iii) quando o caso é revelador. Nesta situação, o pesquisador tem a oportunidade de “observar e analisar um fenômeno previamente inacessível à investigação científica”.

A escolha da Universidade de São Paulo, no período estudado, decorre do entendimento que este estudo de caso atenderia, em graus variados, aos três critérios apresentados por YIN (1994): trata-se de um estudo de caso representativo, raro e também revelador.

4.4 Modelo de análise

O modelo de análise da pesquisa engloba duas fases: a primeira etapa compreende a fase exploratória; e a segunda é a fase descritiva da pesquisa e de análise.

A primeira etapa tem por objetivo identificar, a partir da análise de dados secundários, especialmente matérias divulgadas em periódicos com destaque a Folha de São Paulo, as decisões administrativas tomadas pela Universidade, no período de 2010 a 2014, com ênfase no desequilíbrio financeiro. Nesta etapa da pesquisa, busca-se identificar as decisões com maior capacidade de explicação, como causadoras do desequilíbrio.

O destaque dado a este diário se justifica por: (i) estar sediado no Estado de São Paulo, tendo, assim, a Universidade de São Paulo dentro de seu escopo de cobertura editorial; (ii) ser um dos jornais de maior tiragem do país; (iii) ter - ao longo do período estudado - abordado a, então classificada como “crise financeira da USP” de forma persistente.

A segunda etapa teve por objetivo coletar dados a partir de relatórios e documentos públicos – divulgados pela universidade – para verificar e intensificar a busca por maiores informações. Com isto, aprofundando o entendimento do contexto e, especialmente, as causas e efeitos do desequilíbrio financeiro, como objeto pesquisado.

4.5 Categorias analíticas

O problema de pesquisa delineado apresenta as seguintes categorias analíticas: desequilíbrio financeiro e governança universitária. A seguir são apresentadas as categorias analíticas relevantes ao estudo, considerando as especificações de “Conceito” (C) e “Definição Operacional” (DO). O termo definição operacional apresentado por Kerlinger (1979), diz respeito à descrição dos procedimentos necessários para que se apreenda ou se verifique as questões em estudo.

Desequilíbrio financeiro

Conceito: Condição em que a receita total de uma organização é inferior à soma de seus custos e despesas. No caso da Universidade, a receita total é expressa pelos repasses recebidos pelo Estado de São Paulo e obtidas junto a outras instituições.

Fontes primarias: Relatórios, atas e outros documentos da universidade, declarações publicas dos integrantes da universidade, especialmente participantes dos Conselhos Superiores (Conselho Universitário - CO e Comissão de Orçamento e Patrimônio - COP).

Governança universitária

Conceito: processo de criação de políticas e de tomada de decisões de alto nível em instituições de ensino superior que almejam converter objetivos institucionais e recursos em resultados (Kezar e Eckel, 2004).

Fontes primarias: Relatórios, atas e documentos da universidade, declarações publicas de integrantes da universidade, especialmente participantes dos Conselhos Superiores (Conselho Universitário – CO, Comissão de Orçamento e Patrimônio – COP e Comissão de Legislação e Recursos – CLR).

4.6 Coleta de dados

Quanto à coleta de dados, foram utilizados a análise documental e a análise de conteúdo. De acordo com Cervo e Bervian (1983) e Selltiz et. al. (1987), a análise de texto valoriza a descrição verbal para a obtenção de informação com relação aos estímulos ou experiências a que está exposto. Trata-se de uma conversa que tem por objetivo, mediante as respostas fornecidas, recolher dados para a pesquisa.

A coleta de dados foi realizada a partir de cinco fontes, indicadas nos tópicos abaixo.

- Notícias relativas à Universidade de São Paulo, publicados em periódico de circulação nacional. Foi escolhido o jornal Folha de São Paulo, publicado pelo Grupo Folha. O período selecionado para coleta das matérias foi de 01/01/2014 a 31/12/2014.

- Relatórios da Universidade de São Paulo que abrangem o período de análise (2010-2014), disponibilizados em meios eletrônicos (a partir do site da Secretaria Geral da Universidade) e em meio impresso. Os seguintes documentos se destacam:

- Atas de reuniões do Conselho Universitário (CO); Conselho de Orçamento e Patrimônio (COP) e Conselho de Legislação e Recursos, publicados no site da Secretaria Geral. Nestas atas constam as principais decisões tomadas nas instâncias formais da Universidade, bem como dão elementos para esclarecer o contexto em que as decisões foram tomadas;

- Circulares normativas, publicadas no site da Secretaria Geral da Universidade de São Paulo, no período de 01/01/2009 a 31/12/2014;

- Comunicados da Reitoria, publicados no site da Secretaria Geral da Universidade de São Paulo, no período de 01/01/2009 a 31/12/2014.

- Anuário estatístico, publicados no site da Secretaria Geral da Universidade de São Paulo. Foram consultados os anuários estatísticos dos anos de 1995 a 2014.

A relação dos documentos consultados é apresentada no Anexo I.

5. APRESENTAÇÃO DE DADOS

5.1 Autonomia financeira das Universidades Públicas Paulistas

A Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, buscou resgatar garantias e liberdades individuais em um país que saía de um longo e traumático período de governo militar. A Carta Magna, logo batizada como "Constituição Cidadã", concedeu autonomia a vários entes, como ao Poder Judiciário (autonomias administrativa e financeira), Municípios (municipal), Ministério Público (funcional e administrativa) e às Universidades (didático científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial).

A autonomia universitária é abordada no artigo 207 da Constituição Federal, que apresenta o seguinte texto:

Art. 207 - As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996).

Ao mesmo tempo em que concede a autonomia universitária, a Constituição Federal também estabeleceu, em seu Artigo 206, os princípios educacionais, que estabelecem o quadro geral e os limites de exercício da autonomia:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação

escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

A inclusão da autonomia universitária na Constituição de 1988 e, posteriormente, a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/1996), estabeleceram um grande avanço no tratamento jurídico à autonomia no contexto universitário, ao estabelecer as condições que lhe são inerentes (RANIERI, 2005). Com a garantia da autonomia no texto constitucional, limitava-se a atuação normativa e legislativa do Estado quanto às atividades didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Embora a presente pesquisa não adote, centralmente, o arcabouço teórico da área das Ciências Jurídicas, faz-se necessário recorrer a esta área do conhecimento a fim de estabelecer definições quanto à autonomia universitária. O texto constitucional em si não define, claramente, o sentido de autonomia. Assim, faz-se necessário recorrer a outros textos a fim de defini-lo. Na área das Ciências Jurídicas, a doutrina é pacífica ao estabelecer, em uma apreensão ampla e genérica, que autonomia:

"(...) designa poder de autodeterminação, exprimindo a ideia de direção própria, (...) a competência de autonormação, ou seja, a possibilidade de dar-se um ordenamento jurídico, o que consiste em poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém, e limitado pelo ordenamento geral em que se insere, sem o qual, ou fora do qual, não existiria" (RANIERI, 2005, p. 20).

A autora destaca, entretanto, que a definição normalmente aceita de autonomia está relacionada "à negação de qualquer limite ou vínculo do que às suas características essenciais, derivadas de sua origem política e da configuração jurídica que adquire nos diversos ordenamentos, de sorte que a sua noção relaciona-se a não dependência, antes da independência limitada, a não sujeição, antes da liberdade concedida para fim específico, e assim por diante" (RANIERI, 2005, p. 20).

Pelas definições apresentadas, apreende-se que a autonomia pode ser entendida

como a "capacidade de reger-se por leis próprias" (DURHAM, 2005, p.2). Entretanto, a autonomia não pode ser entendida como a liberdade absoluta. O exercício da autonomia é circunscrito às funções sociais específicas pelas quais foram criadas e que as legitimam. A autonomia, portanto, "é sempre relativa e deve ser definida como reconhecimento de sua capacidade de reger-se por suas próprias normas no cumprimento das finalidades sociais às quais se destina" (DURHAM, 2005, p.2).

Por fim, a autonomia difere da soberania, sendo que a atuação da primeira é limitada pelos limites legais impostos pela segunda. Assim, a autonomia não exclui formas de controles por parte do poder público ou a liberdade para se desrespeitar as leis (DURHAM, 2005).

Este modelo de financiamento, adotado pelo Estado de São Paulo, é pioneiro e único no Brasil e contribuiu para o desenvolvimento das três Universidades paulistas (GOLDEMBERG, 2015). A criação de regras claras e estáveis de financiamento garantiu às universidades paulistas uma maior previsibilidade orçamentária, possibilitando planejamento e execução de atividades com maior horizonte temporal.

5.2 Evolução do orçamento da Universidade de São Paulo (2009-2014)

Nesta seção é realizada uma breve descrição da evolução do orçamento da Universidade de São Paulo no período de 2009 e 2014. O gráfico a seguir apresenta a evolução dos repasses recebidos pelas universidades paulistas, no período de 2009 e 2014.

Gráfico 3: Evolução dos repasses do Tesouro do Estado de SP às universidades Públicas Paulistas (2009-2014)

Fonte: Anuário Estatístico da USP

O período central de análise desta pesquisa é o período de 2010 a 2014. Neste período, o montante dos repasses do Tesouro do Estado de SP para a USP teve acréscimo nominal de 37,94%, passando de R\$ 2,989 bilhões para R\$ 4,412 bilhões (USP, 2015). Esta variação positiva, embora nominalmente significativo – acréscimo de R\$ 1,134 bilhão – não correspondeu a um aumento real. A variação foi inferior à inflação acumulada no período, de 40,3%, apurado pelo IPC-A do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ⁸.

A dinâmica orçamentária da Universidade teve uma alteração significativa a partir de 2011. O gráfico abaixo destaca os repasses financeiros do Tesouro do Estado de São Paulo, as despesas de pessoal e demais despesas da Universidade. Observa-se que nos anos de 2008 a 2010, os orçamentos executados foram superavitários, apesar do pequeno crescimento nos repasses do Tesouro Estadual entre os anos de 2008-2009. No

⁸ Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

período, houve aumento nominal de apenas 0,97% nos repasses do Estado para a Universidade. Pode-se creditar este resultado à crise financeira do *subprime*⁹ que, embora tivesse os Estados Unidos como epicentro, atingiu uma escala global a partir de 2008, com significativo impacto na economia brasileira.

Gráfico 4: Evolução do Orçamento da Universidade de São Paulo e Repasses do Tesouro (2008-2014)

Fontes: Dados do CODAGE (2008-2014)

O ano de 2010 foi marcado por uma forte recuperação da economia, refletindo um aumento de 16,6% no repasse do Estado à Universidade. Mesmo com o aumento robusto nas despesas totais (da ordem de 12,6%), o orçamento manteve-se superavitário. A partir de 2011, a tendência de crescimento das despesas é muito superior ao aumento da arrecadação e repasses do Estado, tornando o orçamento deficitário a partir de 2012.

⁹ A Crise do *subprime* foi uma crise financeira desencadeada em 24 de julho de 2007, a partir da queda do índice Dow Jones motivada pela concessão de empréstimos hipotecários de alto risco (em inglês: *subprime loan* ou *subprime mortgage*), prática que arrastou vários bancos para uma situação de insolvência, repercutindo fortemente sobre as bolsas de valores e economias de todo o mundo (BORÇA, TORRES, 2008).

O gráfico seguinte permite a visualização da dinâmica de ampliação de gastos com folha de pagamento acima dos níveis de ampliação dos repasses do Estado. No gráfico são consolidados: a evolução mensal dos gastos com a folha de pagamento e a evolução mensal dos repasses recebidos pela Universidade, oriundos da Fazenda do Estado de São Paulo. A base do gráfico (valor 100) é estabelecida a partir dos valores de iniciais de referência, de janeiro de 2009.

Gráfico 5: Variação acumulada de repasses orçamentários do Estado e ampliação de despesas com folha de pagamento – USP (2009-2014)

Fonte: Consolidado a partir de dados da CODAGE (2009-2014).

No período compreendido entre janeiro de 2009 até dezembro de 2011, a evolução dos gastos com folha de pagamento manteve-se controlada, situada em níveis próximos, mas inferiores, aos aumentos nos repasses financeiros recebidos pela Universidade. Nos anos de 2010 e 2011, os gastos com salários aumentaram 12,81% e 14%, respectivamente; enquanto os repasses aumentaram em 11% e 16,74%, respectivamente. Este quadro permitiu um pequeno superávit nestes períodos. A partir de 2012, até 2014, o quadro se inverte. No período de 2012 a 2014, a evolução dos

gastos com folha de pagamento cresce à elevadas taxas de 21,54%, 15,14% e 9,53%, respectivamente. No mesmo período, o crescimento dos repasses do tesouro se desacelera, com taxas de 6,23%, 9,51% e 1,16%, respectivamente.

Gráfico 6: Variação percentual: repasses orçamentários do Estado e despesas com folha de pagamento – USP (2009-2014)

Fonte: Consolidado a partir de dados da CODAGE (2009-2014).

A maior parte das análises anteriores foram dedicadas à descrição da evolução dos gastos com folha de pagamento. Isto se justifica, uma vez que a maior parcela do orçamento da universidade é direcionada para o pagamento de servidores, ativos e inativos. Na figura abaixo é consolidada, a partir de dados publicados pela CODAGE¹⁰, a evolução mensal do comprometimento dos repasses do tesouro estadual com a folha de pagamento de servidores. O gráfico inclui uma linha de referência, indicando o limite de 80% da alocação de recursos com folha de pagamento. O limite de 80% dos gastos com folha de pagamento foi referendado em reunião do Conselho Universitário de 16 de novembro de 2010, estabelecendo o patamar máximo de comprometimento com esta rubrica no orçamento (USP, 2010).

¹⁰ Coordenadoria de Administração Geral.

Gráfico 7: Comprometimento dos repasses do Tesouro de São Paulo com pagamento de Salários (2009 a 2014) *

(*) O percentual de comprometimento com folha de pagamentos é estabelecido pelo CO em relação ao orçamento anual da Universidade. Neste gráfico, o limite está destacado apenas para ilustração e parâmetro da tendência de crescimento.

Fonte: Consolidação a partir de dados da CODAGE (2009-2014)

O gráfico anterior sintetiza o resultado da dinâmica apresentada: evolução significativa de despesas com folha de pagamento (2010-2014) e crescimento robusto (2010-2011), seguida por um crescimento moderado (2012-2014) nos repasses do Estado. A partir de dezembro de 2011, o comprometimento dos repasses com a folha de pagamento passaram, sistematicamente, a ultrapassar os 80% estabelecidos como limite máximo. Os gastos com folha de pagamento, em 2012, representaram 95,46% dos repasses do Tesouro, mantendo-se crescentes nos anos seguintes: 100,19% (2013) e 106,37% (2014).

Tabela 1: Variação de Gastos por Categoria de Despesa (2007-2013)

	Variação	Montante (2007)	Montante (2013)
Despesas pessoal	116,31%	R\$ 1.922.893.172,00	R\$ 4.159.463.838,00
Outras despesas	215,62%	R\$ 265.824.239,00	R\$ 838.990.273,02
Ensino e pesquisa			
Pessoal	111,60%	R\$ 1.429.091.012,00	R\$ 3.023.956.790,40
Outras despesas	339,66%	R\$ 48.315.625,00	R\$ 212.422.973,66
Centros e Institutos			
Pessoal	132,56%	R\$ 41.325.863,00	R\$ 96.106.342,30
Outras despesas	245,61%	R\$ 1.640.115,00	R\$ 5.668.432,59
Hospitais e serviços anexos			
Pessoal	134,53%	R\$ 151.449.288,00	R\$ 355.193.794,89
Outras Despesas	115,34%	R\$ 26.561.503,00	R\$ 57.196.740,43
Museus			
Pessoal	122,83%	R\$ 27.824.609,00	R\$ 62.002.612,74
Outras Despesas	469,07%	R\$ 1.551.869,00	R\$ 8.831.200,35
Órgãos Centrais			
Pessoal	127,74%	R\$ 273.202.400,00	R\$ 622.204.297,66
Outras despesas	1339,61%	R\$ 22.413.791,00	R\$ 322.670.805,74
Atividades integradas	264,59%	R\$ 80.729.049,00	R\$ 294.328.928,93
Fundos e projetos especiais	47,86%	R\$ 68.803.297,00	R\$ 101.730.327,59
OUTRAS			
Outras despesas	144,08%	R\$ 165.341.336,00	R\$ 403.565.571,21

Fonte: Dados do CODAGE (2015)

Os valores alocados nas demais categorias de despesa da Universidade também observaram aumentos superiores a 100%. Cinco categorias tiveram despesas com majoração superior a 200% no período de 2007 a 2013: Outras despesas - Ensino e Pesquisa (339,66%); outras despesas - Centros e Institutos (245,61%); outras despesas - Museus (469,07%); Órgãos Centrais - outras despesas (1339,61%) e Órgãos Centrais - Atividades integradas (264,59%).

Em razão de suas particularidades, a evolução das despesas da categoria Órgãos Centrais - Direção e Serviço, merece uma análise mais aprofundada. Como apresentado anteriormente, no período de 2007 a 2014, as despesas classificadas como "Outras despesas" aumentaram 1339,61%. Considerando apenas a variação de 2011 a 2012, esta categoria teve aumento de 107,91%, partindo de R\$ 154,45 milhões para R\$ 321,12

milhões. As despesas de pessoal - ativos e inativos - aumentaram 25,12%, havendo acréscimo de apenas 1,58% no número de servidores (de 4543 para 4615). Como consequência, a média salarial dos servidores desta categoria aumentou: partiu de R\$ 96.066 (2011) para R\$ 120.204 (2012). Para efeito de comparação, as despesas com servidores docentes aumentaram 16,67% no período. Como resultado, as despesas totais desta categoria aumentaram 48,23%, partindo de R\$ 590,883 milhões para R\$ 875,867 milhões. A categoria passou a representar, em 2012, 18,66% dos gastos totais da universidade, comparados aos 15,69% do ano anterior.

5.2 Apresentação de dados

Para identificar as decisões que impactaram no orçamento da universidade e contribuíram para o desequilíbrio financeiro, procedeu-se uma análise das matérias do jornal Folha de São Paulo, publicadas no período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2014, que abordaram a Universidade de São Paulo. Este período foi escolhido porque foi a partir deste ano que iniciam-se as publicações de matérias tratando do desequilíbrio financeiro da USP.

Foram identificadas, ao todo, neste período, 2640 matérias que citam a USP. Neste conjunto estão incluídos todos os tipos de artigos: reportagens, editoriais, entrevistas e artigos de opinião de colunistas fixos e convidados. Destas, mais de 10%, - 270 matérias – citam especificamente a crise financeira da Universidade¹¹.

Em seguida, foi realizada a análise das atas das sessões do Conselho Universitário e da Comissão de Orçamento e Patrimônio de 2010 a 2014. As atas foram extraídas do site da Secretaria Geral da USP.

A partir da leitura, análise e consolidação destes conteúdos, as decisões apresentadas no quadro abaixo foram destacadas como potencialmente relevantes para

¹¹ Como explicado anteriormente, na pesquisa adota-se o termo “desequilíbrio financeiro” e não “crise financeira”. O segundo termo foi apenas citado porque esta foi a nomenclatura mais comum adotada nos artigos do jornal.

entendimento das causas do desequilíbrio financeiro da universidade. Para cada um destes pontos realizou-se uma análise detalhada, buscando identificar: (i) o processo de tomada de decisão para cada uma delas; (ii) o trânsito das decisões dentro dos órgãos deliberativos da Universidade – Comissão de Legislação e Recursos, Comissão de Orçamento e Patrimônio e Conselho Universitário e (iii) os impactos financeiros das decisões tomadas.

As decisões enquadram-se em duas categorias:

- Decisões com impacto financeiro pontual. Referem-se às decisões que geram impacto financeiro por período determinado. São exemplos deste tipo de decisão aquelas relacionadas à investimentos em uma obra ou concessão de uma gratificação não incorporada à remuneração.
- Decisões com impacto plurianual. Referem-se a tipos de decisões que geram comprometimento de recursos financeiros para os períodos seguintes, sem prazo especificado para cessão. São despesas de difícil reversão posterior, como os gastos com folha de pagamento e benefícios.

As decisões centrais que serão foco de análise estão destacadas no quadro a seguir:

Quadro 8: Decisões críticas identificadas (2010-2014)

Decisão	Fontes consultadas para identificação	Impacto financeiro
Aprovação de Concessão do Prêmio de Excelência Acadêmica, em 2013	Informes da Reitoria	Pontual
Aprovação e implantação do novo plano de carreira dos servidores técnico-administrativos	Atas CO, COP e matérias da Folha de São Paulo	Plurianual
Movimentações de carreira de servidores técnico-administrativos com impacto financeiro superior ao provisionado nas Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual	Atas CO, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento da USP (2010-2014)	Plurianual
Reajustes dos valores do vale-refeição (VR) e auxílio alimentação (AA); e ampliação dos beneficiários sem aprovação pela COP e CO	Atas CO, COP, relatórios CODAGE, informes da reitoria	Plurianual

Fonte: Dados da pesquisa.

5.2.1. Prêmio de excelência acadêmica

O prêmio de excelência acadêmica institucional da USP foi instituído pela Resolução No. 5483 de 6 de novembro de 2008. O prêmio tem como objetivo “reconhecer e valorizar as ações de seus docentes e servidores técnicos administrativos no desempenho de suas atividades que contribuem para o resultado institucional” (USP, 2008).

A resolução que normatiza o prêmio estabelece os critérios para sua concessão baseado (i) na avaliação trienal da pós-graduação pela CAPES; (ii) evolução do desempenho da USP em quatro rankings internacionais¹² no ano anterior; (iii) cumprimento de metas determinadas pelas Unidades. A concessão do prêmio é condicionada, também, à disponibilidade orçamentária:

Artigo 3º - Serão considerados como indicadores de desempenho da Universidade:

¹² Uma análise aprofundada e crítica a respeito dos rankings universitários internacionais e da USP nestes rankings é desenvolvida em:

AXELBERG, J. Competing on the world stage: the Universidade de São Paulo and global universities rankings. 2015. 171p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

I - a avaliação continuada e trienal da pós-graduação pela CAPES;
 II - a posição ocupada pela USP nos quatro rankings internacionais selecionados, que avaliam ensino e pesquisa, entre outros indicadores, a saber: Webometrics Ranking of World, Institute of Higher Education da Shanghai Jiao Tong University, Higher Education Evaluation & Accreditation Council of Taiwan, e The Times Higher Education;
 III - a avaliação e o cumprimento dos planos de metas das Unidades, que incluem metas para o ensino, pesquisa, e cultura e extensão, acompanhado pela Comissão Permanente de Avaliação (CPA).
 (...)

 Artigo 6º - Fica criada a Comissão Gestora do Prêmio Excelência Acadêmica Institucional USP, com competência para avaliar anualmente, sob o aspecto do mérito, o desempenho da USP em função dos critérios estabelecidos no artigo 3º.

Vale descrever, neste íterim, o histórico de valores concedidos pelo prêmio de excelência acadêmica ao longo dos sete anos que compreendem esta pesquisa, conforme exposto na Tabela 2, abaixo:

Tabela 2: Concessão do Prêmio de Excelência Acadêmica (2008-2014)

Ano	Concessão	Valor
2008	Sim	R\$ 1.000,00
2009	Sim	R\$ 1.500,00
2010	Não foi aprovada a concessão pela comissão gestora do prêmio, pelo não atendimento aos critérios de evolução positiva nos rankings universitários internacionais.	-
2011	Sim	R\$ 3.500,00
2012	Sim	R\$ 6.000,00
2013	Sim	R\$ 2.000,00
2014	Prêmio não concedido por indisponibilidade orçamentária.	-

Fonte: Dados coletados na pesquisa (Informes da reitoria da USP)

No período de 2008 a 2014, tal qual se observa, não houve a concessão do prêmio apenas nos anos de 2010 e 2014. Em 2010, a concessão do prêmio não foi recomendada pela Comissão Gestora, pelo não atendimento aos requisitos da Resolução N. 5483/2008, por não ter sido observada evolução positiva da USP nos rankings internacionais¹³. Em 2014, ano em que a Universidade já sentia os efeitos do

¹³ Em comunicado, a Comissão Gestora do Prêmio Excelência Acadêmica informou que não pôde ser observada uma evolução positiva nos rankings: “a posição da USP no Ranking

desequilíbrio orçamentário, o prêmio não foi concedido devido à indisponibilidade orçamentária.

Uma vez aprovado, o prêmio de excelência acadêmica é concedido a todos os servidores da universidade que atenderem o requisito de exercício de suas funções por, no mínimo, 6 meses no ano de medição dos resultados (Resolução N. 5483/2008, artigo 4). O valor do prêmio é único para todos servidores, não existindo discriminação, por exemplo, por faixas salariais ou categoria (docentes e servidores técnico-administrativos).

Observando-se a evolução dos valores dos prêmios, consolidada na tabela 2, constata-se uma variação positiva do valor do prêmio superior à inflação do período. Comparando-se, por exemplo, os anos de 2008 e 2012, observa-se uma variação de 600% no valor do prêmio (de R\$ 1.000 para R\$ 6.000). A variação do valor do prêmio entre o primeiro (2008) e último ano (2013) em que houve concessão, é de 100%, ou seja, muito superior à inflação registrada no período, que foi de 35,3% (IPC FIPE).

Em seguida, procede-se a análise da concessão do prêmio para o ano de 2013. Para a análise da adequação ao critério citado no Artigo 3º, alínea II, faz-se necessário verificar a evolução da USP nos rankings citados:

WEBOMETRICS desceu da posição nº 38 no segundo semestre de 2009 para a posição nº 122 no segundo semestre de 2010; a posição da USP no ranking elaborado pela Institute of Higher Education SHANGAI JIAO TONG University, que era nº 115 em 2009, passou em 2010 para nº 143; no ranking HEEACT – Higher Education Evaluation and Accreditation Council of Taiwan, a USP passou da posição nº 78 em 2009 para a posição nº 74 em 2010; a posição da USP no ranking da Times Higher Education Supplement que era nº 207 em 2009, passou a ser nº 232 em 2010” (USP, 2010).

Tabela 3: Posição da Universidade de São Paulo em Rankings selecionados (2012-2013)

Ano	Webometrics Ranking of World ¹⁴	Institute of Higher Education - Shanghai ¹⁵	Higher Education Evaluation & Accreditation Council of Taiwan ¹⁶	The Times Higher Education ¹⁷
2012	15	101-150	53	178
2013	31	101-150	58	158

Fonte: AXELBERG (2015) e sites dos rankings.

A análise dos dados demonstra que houve, entre 2012 e 2013, uma melhora de posição em um dos rankings (The Times Higher Education), estabilidade em outro (Shanghai) e degradação em dois deles (Webometrics e Taiwan). A Resolução 5483/2008 não estabelece critérios objetivos para determinar qual o desempenho esperado para a aprovação pela Comissão Gestora do Prêmio. O Artigo 6º apenas exige que a análise seja feita “sob o aspecto do mérito”. Desta forma, é transferida à Comissão Gestora do Prêmio, a interpretação e o julgamento dos resultados.

Para o ano de 2013 especificamente, decorrente da redação subjetiva do artigo 6º da Resolução e combinado aos resultados difusos obtidos neste ano (piora em dois dos rankings, estabilidade e manutenção em outro dois), não é possível afirmar – nem mesmo refutar – o cumprimento dos critérios de concessão estabelecidos nos Artigos 3º e 6º da Resolução 5483/2008. O entendimento majoritário da Comissão, de concessão do prêmio, prevaleceu.

No entanto, é preciso observar que o artigo 7º da Resolução N. 5483 estabelece:

¹⁴ A posição da USP no Webometrics Ranking of World nos anos seguintes foi: 2014 = 29. 2015 = 41. 2016 = 49 (Fonte: Ranking Web of Universities).

¹⁵ A posição da USP no Academic Ranking of World Universities (Shanghai) foi: 2014 = 101-150. 2015 = 101-150. A edição do ranking de 2016 não havia sido publicada.

¹⁶ A posição da USP no Higher Education Evaluation & Accreditation Council of Taiwan foi: 2014 = 62. 2015 = 58. A edição do ranking de 2016 não havia sido publicada.

¹⁷ A posição da USP no The Times Higher Education foi: 2014 = 226-250. 2015 = 201-225. 2016 = 201-250.

O prêmio só será concedido se, concomitantemente, estiverem presentes os seguintes requisitos:

I - disponibilidade orçamentária/financeira de acordo com o orçamento aprovado pelo Conselho Universitário;

II - atendimento dos requisitos previstos no artigo 4º pelos docentes e servidores técnico-administrativos¹⁸;

A alínea I deste artigo condiciona o prêmio à disponibilidade orçamentária. O orçamento para 2013, aprovado pela Comissão de Orçamento e Patrimônio e Conselho Universitário em 2012, indica, para o ano de 2013, o comprometimento de 92,82% do orçamento da Universidade para alínea “Pessoal”.

A comunicação do prêmio, em 2013, ocorreu no mês de dezembro, às vésperas da eleição reitoral, ocorrida naquele ano. De acordo com a planilha da CRUESP (sintetizada no Gráfico 9 abaixo), no mês de novembro de 2013, mês anterior à concessão do Prêmio, o nível de comprometimento da folha de pagamento sobre as liberações financeiras do Estado é de 99,8%, patamar 6,98% superior ao autorizado no orçamento aprovado pelo Conselho Universitário. Ao mesmo tempo, no mês de dezembro seria possível identificar que, ao longo de todo o ano de 2013, os patamares de comprometimento com gastos de pessoal seriam muito superiores ao percentual de 92,82% definidos pelo CO.

¹⁸ O artigo 4 estabelece os períodos mínimos de trabalho do servidor, no ano de concessão, para que ele se habilite para receber o prêmio.

Gráfico 8: Comprometimento dos Repasses do Tesouro com pagamento de Salários (2013)

Fonte: Planilhas CRUESP (CODAGE)

Desta forma, conclui-se que, por não atender à exigência de disponibilidade orçamentária, disposta na Resolução 5483 de 2008, o prêmio de excelência em 2013 não deveria ser concedido.

Ao mesmo tempo, a redação adotada na Resolução 5483, já citada, permite um julgamento subjetivo das condições estabelecidas para a concessão do prêmio, transferindo à Comissão Gestora do Prêmio a responsabilidade de interpretar a adequação.

O comunicado da Reitoria que anuncia a concessão do prêmio em 2013, foi publicado em comunicado a imprensa em 04/12/2013. Sobre o comunicado, destaca-se o seguinte:

(...) embora a performance da USP nas classificações internacionais de universidades não tenha sido semelhante a edições anteriores e paralisações tenham causado significativos prejuízos materiais e repercutido negativamente no desempenho administrativo, didático e de pesquisa da Universidade, considera-se o esforço e dedicação dos servidores docentes e

técnico-administrativos (Comunicado da Reitoria, 04/12/2013).

No mesmo comunicado é citada a importância da votação para reitor que aconteceria seis dias depois. É afirmado:

a atenção da comunidade uspiana deve voltar-se ao futuro da Universidade e à manutenção das vitórias obtidas, inclusive no relativo à manutenção e melhora das carreiras técnico-administrativas e docentes, tanto em termos salariais e de benefícios, quanto das condições de trabalho. Para tal, deve-se aplicar a mesma receita que vem sendo utilizada (...) (Comunicado da reitoria, 04/12/2013).

A concessão do prêmio de excelência é fonte de pressão e expectativa pelos servidores. Este fato torna-se evidente pelos repetidos questionamentos apresentados à Reitoria nas reuniões do Conselho Universitário por conselheiros especialmente de representantes de servidores técnico-administrativos, quanto às datas e valores do prêmio¹⁹.

5.2.2 Plano de cargos e salários dos servidores técnico-administrativos

Em uma organização, o plano de cargos e salários é uma ferramenta adotada para definir e sustentar as estruturas e políticas de ocupações remunerações para cumprir com sua missão de ensino, pesquisa e extensão. O plano tem como função precípua alcançar o equilíbrio interno e externo, a partir da definição das atribuições, deveres e responsabilidade de cada cargo e os seus adequados níveis salariais (SILVA, 2002).

Para Zimpeck (1992), o plano de cargos e salários deve atender aos seguintes objetivos pré-estabelecidos: estabelecer uma estrutura de valores relativos para os cargos; disciplinar as relações entre esses valores, compensando-os financeiramente de maneira equitativa; minimizar o efeito de decisões arbitrárias para a determinação de salários; proporcionar um quadro da estrutura, dos qualificativos requeridos e das oportunidades que podem ser oferecidas; identificar e eliminar distorções; propiciar

¹⁹ Registre-se que, apenas no ano de 2010, em três diferentes sessões do Conselho Universitário um conselheiro fez uso da palavra para inquirir repetidamente o Reitor quanto à necessidade de rápida definição quanto à concessão do prêmio e seu valor.

controle eficiente.

A Universidade de São Paulo conta com duas estruturas de carreira: servidores docentes e servidores técnico-administrativos (STA). No período de 2010-2014, o quadro geral de servidores da Universidade apresentou expressivo crescimento. O total de servidores docentes e técnico-administrativos aumentou, respectivamente, 3,87% e 6,27%. Embora represente um crescimento significativo, não é possível explicar, por meio desse fator, o aumento de 62,85% das despesas com pessoal, pois neste mesmo período, a inflação acumulada foi de 29,35% (IPC-Fipe). Trata-se, como se pode observar, de apenas um dos fatores que explica o aumento das despesas decorrente dos aumentos salariais promovidos no período, além da implantação do Plano de Carreira e Salários dos servidores técnico-administrativos e as progressões na Carreira Docente.

Tabela 4: Evolução no quadro de servidores (2010-2014)

Descrição	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
Total servidores docentes	5863	5940	5860	6009	6090	3,87%
Total servidores técnico-Administrativos	16185	16510	16835	17448	17200	6,27%
Variação Docentes (relação ao ano anterior)	131	77	-80	149	81	227
Variação servidores técnico-administrativos (relação ano anterior)	844	325	325	613	-248	1015
Total de servidores	22048	22450	22695	23457	23290	1242

Fonte: Anuário estatístico e informações da CODAGE

O plano de Carreira para Servidores Técnico-administrativos da USP foi aprovado em reunião do Conselho Universitário em 10/05/2011, com 95 votos a favor, 3 abstenções e nenhum voto contra²⁰.

Como justificativa para a aprovação do plano de carreira, foi apontado que a

²⁰ O plano apresentado ao Conselho Universitário teve parecer favorável da Procuradoria Geral (PG-USP) em 20/04/2011, da Comissão de Legislação e Recursos (CLR) em 26/04/2011, da Comissão de Orçamento e Patrimônio (COP) em 28/04/2011 e da Comissão Central de Recursos Humanos (CCRH-USP) em 28/04/2011.

implantação permitiria ao servidor um maior planejamento e previsibilidade de sua trajetória de carreira na Universidade. Outro aspecto seria a simplificação da organização de funções, com a aglutinação de centenas de funções em apenas três grupos. A carreira também permitiria a correção de distorções presentes na estrutura anterior. Como exemplo, em alguns casos, não havia incentivo financeiro para um servidor, com muitos anos de carreira, migrar de uma carreira de nível técnico para outra de nível superior, com remuneração inferior. Como consequência da nova estrutura de cargos e salários– organizada em torno de apenas três funções – fica dificultada a caracterização de desvio de função. O desvio de função é o exercício, pelo titular de um cargo ou emprego, das funções correspondentes a outro.

Na apresentação realizada ao Conselho Universitário, foram expostas as diretrizes que balizaram o desenvolvimento do plano:

estabelecer os critérios claros para ascensão na carreira e desenvolvimento profissional, levando-se em consideração o Estatuto e o Orçamento da Universidade; desenvolver uma carreira que concilie o desenvolvimento dos funcionários e o interesse da Universidade; criar trajetórias de carreira que permitam a flexibilidade e a mobilidade, desvinculadas da avaliação de desempenho; estimular, oferecer suporte e criar condições concretas para o desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores em todos os níveis da USP; e propiciar o desenvolvimento de lideranças. (Servidora DRH USP – Ata do Conselho Universitário de 14/12/2010, p. 2-3).

Pelo plano aprovado, as 209 funções existentes no plano anterior de cargos e salários foram consolidadas em apenas três funções: função de nível superior, função de nível médio e função de nível básico. Cada função passou a contar com cinco faixas verticais (B1 a B5, T1 a T5 e S1 a S5), cada uma delas com quatro níveis salariais (A a D) (Tabela abaixo).

Tabela 5: Faixas salariais e remuneração – Proposta de Plano de Cargos e Salários Servidores Técnico-Administrativos (2010)

Grau / Nível	A	B	C	D	Faixa		
1	2.039,04	2.202,16	2.378,33	2.568,60			B1
2	2.774,09	2.996,02	3.235,70	3.494,56			B2
3	3.704,23	3.926,48	4.162,07	4.411,79		T1	B3
4	4.676,50	4.957,09	5.254,52	5.569,79		T2	B4
5	5.903,98	6.258,22	6.633,71	7.031,73		T3	B5
6	6.965,40	7.313,67	7.679,35	8.063,32	S1	T4	
7	8.063,32	8.466,49	8.889,81	9.334,30	S2	T5	
8	9.334,30	9.801,02	10.291,07	10.805,62	S3		
9	10.805,62	11.345,90	11.913,20	12.508,86	S4		
10	12.508,86	13.134,30	13.791,02	14.480,57	S5		

Fonte: Proposta de plano de cargos e salários. Departamento de Recursos Humanos (DRH) – Universidade de São Paulo (2010)

A transição para as novas faixas salariais foi realizada em três etapas. Na primeira etapa, realizada pelo DRH, cada servidor foi enquadrado na faixa salarial correspondente ou imediatamente superior ao seu salário atual, majorado em 5%. A segunda etapa compreendeu a avaliação das atribuições e responsabilidades do servidor. Posteriormente, o servidor era enquadrado na faixa salarial corresponde ao nível de complexidade da atividade desempenhada. Na terceira etapa foi realizada uma verificação e revisão dos casos remanescentes.

De acordo com projeções da Coordenadoria de Administração Geral (CODAGE), informadas ao Conselho Universitário em 14/12/2010, os custos anuais do plano de carreira foram estimados em R\$ 141.449.163,00. O impacto na folha de pagamento, aceitando esta projeção, seria absorvido pelo orçamento da universidade sem grandes riscos. Haveria elevação de 3,85% no comprometimento do orçamento com pessoal, que passaria de 78,5% para 82,36% do orçamento total da Universidade. A partir destes dados, concluiu a CODAGE, em parecer do Relator do Processo, que “tal impacto financeiro da nova carreira é compatível com a disponibilidade orçamentária. Diante do exposto não há óbice orçamentário para implantação do novo plano de carreira” (Parecer da CODAGE de 27/04/2011, processo 2011.1.7192.1.3).

A mesma conclusão é compartilhada pela Presidência da COP. Em apresentação

na reunião do Conselho Universitário:

Essa previsão que a CODAGE faz, dos 3% acima dos 80% é otimista, no sentido de que estamos gastando menos do que os 80% (...) Nestes 4 meses (...) a execução orçamentária chegou a 71% de despesa com pessoal. Estamos bem aquém dos 80% do orçamento deste ano (Presidente da COP, Reunião do Conselho Universitário 10/05/2011, p. 13).

Não foram localizados nos registros das atas do Conselho Universitário, da reunião na qual o plano foi aprovado – a apresentação – pelos dirigentes da CODAGE ou pela presidência da COP – a relação aos custos envolvidos previstos nas Etapas 2 e 3 do plano de carreira. Estas etapas referem-se ao reenquadramento do nível de complexidade dos servidores no novo plano.

Em relação à previsão de custos de implantação do plano não foram identificadas apresentações duas questões de importância fundamental: a) quais foram as premissas adotadas pela CODAGE para a projeção dos gastos; e b) eventuais margens de erro ou eventuais desvios que poderiam ser esperados no montante total de gastos. Ou seja, pela forma como que os dados foram apresentados e, pela ausência destes dois pontos, o Conselho Universitário aprovou a implantação do plano de carreira e servidores técnicos-administrativos com um montante de desembolso projetado, mas sem avaliar cenários alternativos de gastos ou apreciar ações de contingência, caso o montante real fosse superior ao planejado, como de fato ocorreu. Pela análise dos registros, pode-se verificar que não foi apresentada qualquer análise do impacto do plano à médio prazo, que abrangesse um período posterior, isto é, além de 2011. Como consequência, constata-se que a análise do impacto orçamentário da proposta limitou-se a uma avaliação centrada apenas na consideração do acréscimo de 3,85% na folha de pagamento, e se tal percentual seria suportável no Orçamento do ano de 2011.

Na apresentação ao CO, na mesma sessão de 14/12/2010, a Presidência da COP menciona que a Universidade tem a disponibilidade de uma reserva equivalente a 19% das despesas com pessoal, que poderiam ser utilizadas como reserva de ajuste, caso o comprometimento com o pagamento de servidores superasse o limite definido de 80%. Entretanto, não foi apresentado um maior detalhamento da origem destas reservas e se sua utilização, para o pagamento deste complemento salarial, é aderente aos objetivos

da constituição deste fundo.

Durante a gestão de 1997-2001, como já foi citado anteriormente, a Reitoria determinou a criação de uma reserva previdenciária para o provisionamento de pagamento aos servidores aposentados²¹. Não fica evidente – na exposição da Presidência da COP – se a reserva citada se refere a essa criada com propósito de pagamento de aposentados quando a folha de salários superasse a receita anual da Universidade²².

Durante a sessão de aprovação da proposta, o então Reitor externa a solicitação para que o Conselho aprove o novo plano de cargos:

Saindo um pouco do aspecto de seriedade, diria se eu fizesse jus à mesma imagem que tenho por reprodução do nosso sindicato e que todos os Reitores anteriores também têm – e vocês devem perceber que é mais ou menos a mesma, é como uma fantasia que é trocada de quatro em quatro anos, é mais ou menos o mesmo desenho. Se fizesse jus a essa imagem, deveria sugerir que todos que se abstivessem nessa votação, mas como não me sinto totalmente adequado a esta fantasia que uso durante quatro anos e que, certamente, pretendo deixar aos próximos um pouquinho melhorada, sugiro, como pessoa física e como professor desta Universidade há 40 anos, que votem a favor, porque certamente estaremos mostrando um caminho novo para a Universidade, que é possível fazer consenso parcial. A oposição pela oposição não leva absolutamente a nada a médio e a curto prazo. (Reitor – Ata do Conselho Universitário, 10-05-2011, p. 25).

A análise do orçamento da universidade nos anos seguintes indica que o comprometimento do orçamento com o plano de carreira superou as previsões apresentadas pela CODAGE. A remuneração média dos servidores não-docentes subiu – entre 2010 e 2011 – de R\$ 4956,00 para R\$ 6880,00, um acréscimo de 38,82%, superior ao índice de reajuste salarial concedido em maio de 2010, de 6,57%. A média salarial dos servidores não-docentes aumentou 12,4% em 2012, comparado aos valores

²¹ A criação da reserva para pagamento de servidores aposentados, efetivada pela COP e comunicada na reunião do Conselho Universitário de 9 de outubro de 2001, tinha por objetivo a criação de uma provisão, para que a folha de pagamento de inativos não estrangulasse a folha de pagamento de servidores ativos.

²² As reservas financeiras utilizadas foram aquelas criadas pela Reitoria, na gestão de 1997-2001, para pagamento de aposentadorias. Entretanto, faz-se necessário registrar que, pelo que está registrado na ata do CO desta sessão, pode-se esperar que os conselheiros tivessem entendimento diverso, pela ambiguidade como este ponto foi explicado pela Presidência da COP, que ocupava a mesma função em 2001.

de 2011, superior ao reajuste salarial concedido em maio de 2012, de 8,40%. Considerando todo o período (2009-2014), os salários médios dos servidores não-docentes tiveram reajuste acumulado de 74,85%, e os servidores docentes um reajuste acumulado de 43,19%.

Gráfico 9: Servidores técnico-administrativos: número e remuneração média mensal (2009-2014)

Fonte: Dados do CODAGE

O aumento na remuneração média dos servidores não-docentes alterou a participação relativa das categorias funcionais na folha de pagamento total da Universidade. Esta participação relativa dos servidores não-docentes subiu de 40,1% da folha total em 2009 para 47,5% em 2013. No mesmo período, a participação de docentes na folha de pagamento total reduziu de 36,6% para 32%.

Gráfico 10: Participação relativa na Folha de Pagamento por classe de Servidor (2009-2013)

Fonte: Dados informados pela CODAGE (2014)

Finalmente, conforme descrito anteriormente, a implantação do plano de carreira não foi acompanhada por um plano de contingência ou análise de riscos, levando em consideração que os gastos aumentassem em um patamar superior ao estimado, como de fato ocorreu.

Para estimar o impacto financeiro da implementação da carreira, na tabela abaixo foi consolidada a majoração das despesas com pessoal a partir do mês de implantação do plano de carreira dos servidores não-docentes. Em seguida, o acréscimo na folha de pagamento foi extrapolado para os meses e anos seguintes, atualizado pelos reajustes concedidos para os funcionários nas negociações de reajuste salarial. São apresentados os valores nominais da projeção e o percentual relativo ao orçamento geral da Universidade.

Tabela 6: Impacto financeiro – Implantação Carreira (Nominal e % Orçamento)

	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Implantação carreira	224.013.133,76	399.741.836,60	422.247.977,87	433.251.211,56	1.479.254.159,79
% Orçamento Total	5,9%	8,5%	8,2%	8,6%	

Fonte: Projeções calculadas pelo autor, com base em informações da CODAGE

O impacto financeiro real da implantação do plano de carreira dos servidores técnico-administrativos superou as projeções apresentadas pela CODAGE. O valor estimado – apresentado pela CODAGE – foi de R\$ 141,4 milhões. O impacto efetivo estimado é 58,41% superior ao projetado, atingindo R\$ 224,0 milhões. O comprometimento do orçamento total da Universidade, decorrentes da implantação do plano de carreira, foi de 5,9% em 2011 e 8,5% em 2012. Para efeito de comparação, o impacto estimado pelo CODAGE, em 2010 para o ano de 2011, foi de 3,85%.

Chama a atenção, nesse contexto, a ausência de programas de contingência, mitigação de risco, ou a apresentação de cenários alternativos de despesas na implantação do programa de Carreira dos Servidores Técnico-Administrativos. A aprovação do plano de carreira foi amparada unicamente na informação de que a ampliação de gastos estaria restrita ao percentual projeto de 3,85%.

5.2.3. Movimentação de carreira de servidores técnico-administrativos

Conjuntamente à implementação da nova carreira dos servidores técnico-administrativos, foi prevista o desenvolvimento de movimentações anuais de carreira. Estas movimentações – com recebimento de orçamento específico, determinado pela Reitoria, – permitiriam a migração dos servidores para novas faixas salariais, habilitando progressões verticais e horizontais na carreira.

De acordo com a Direção do DRH/USP, em reunião do Conselho Universitário em 10/05/2011:

a ideia é que todo ano seja destinada uma verba orçamentária para aumentos salariais. E que estes aumentos salariais sejam

administrados pelas próprias Unidades, usando um conjunto de critérios estabelecidos pela carreira e os limites estabelecidos pelo orçamento.

De acordo com as regras estipuladas pela Reitoria e DRH para a movimentação da carreira, cada Unidade – a partir de um orçamento estipulado para cada carreira: básico, técnico e superior – seria responsável pela criação de um comitê de avaliação dos processos dos servidores e de suas atividades, para determinar aqueles aptos a receber a progressão em sua faixa salarial.

No período estudado, duas movimentações de carreira foram implantadas. A primeira, em 06/2012, foi comunicada a partir da circular do DRH CIRC/003/2012 estabelecendo o orçamento de 4% para a movimentação, percentual majorado para 6%, conforme circular da Vice-Reitoria Executiva CIRC/007/2012. A segunda movimentação, implantada em 05/2013, também teve orçamento equivalente a 6% da massa salarial e foi comunicada, em 13/12/2012 a partir da Circular da Vice-Reitoria Executiva CIRC/038/2012.

Na tabela abaixo, são projetados os impactos das majorações na folha de pagamento para cada uma das movimentações de carreira. Os dados foram calculados a partir das tabelas de Folha de Pagamento mensais, fornecidas pela CODAGE. A majoração foi calculada no mês da implantação de cada movimentação de carreira, em comparação com o mês imediatamente anterior, e os valores foram então extrapolados para os meses seguintes. Os valores projetados receberam atualização dos percentuais de reajustes salariais e recomposição salarial definidos nos anos seguintes. Na tabela é apresentada também o percentual do impacto relativo ao orçamento total da Universidade a cada ano.

Tabela 7: Estimativa de impacto financeiro – implantação e movimentação de carreira STA (Nominal e % Orçamento)

	2012	2013	2014
Implantação carreira	399.741.836	422.247.977	433.251.211
Movimentação 1 Carreira	203.894.222	362.092.836	371.528.504
Movimentação 2 Carreira		281.367.408	284.982.979
Movimentação 1 Carreira (%)	4,3%	7,0%	7,3%
Movimentação 2 Carreira (%)		5,4%	5,6%
Impacto financeiro total	603.636.058	1.065.708.221	1.089.762.694

Fonte: Dados da Pesquisa e Informações da CODAGE (2015)

Os orçamentos de 2012 e 2013 apresentavam a alínea “Carreira: técnico-administrativo” que especificava e provisionava os valores destinados às movimentações de carreira, conforme tabela abaixo. Os percentuais alocados nesta rubrica são significativamente inferiores àqueles de fato executados em 2012 e 2013.

Tabela 8: Orçamento: Alocação de recursos para movimentação de Carreira Servidores Técnicos Administrativos – 2012 e 2013

	2012	2012	2013	2013
	R\$	% Orçamento	R\$	% Orçamento
Técnico-Administrativo	79.884.800,00	2,01	72.791.156,00	1,69

Fonte: Orçamento da USP 2012 e 2013.

A partir dos relatórios disponibilizados pelo CODAGE, foi realizada uma projeção do impacto orçamentário de cada movimentação de carreira. Os dados foram calculados a partir da comparação da média dos gastos na rubrica Salários após a implantação de cada movimentação. Os dados estão consolidados na tabela a seguir.

Tabela 9: Movimentação de Carreira: comparação entre valores do Orçamento e impacto efetivo (projetado).

	2012	2013
	R\$	R\$
Definidos no Orçamento	79.884.800,00	72.791.156,00
Acréscimo em relação ao orçado	203.894.222,00	281.367.408,00
Variação	155,23%	286,54%

Fonte: Cálculo a partir de dados da CODAGE

Pela tabela, observa-se que no ano de 2012, onde projetava-se um gasto de 79,8 milhões na primeira movimentação de carreira, o valor real foi aproximadamente 155% maior (203,8 milhões); já na segunda movimentação, o impacto efetivo foi aproximadamente 286,54% maior (281 milhões) em relação ao montante estimado no Orçamento daquele ano.

A partir do exposto e da verificação das tabelas, pode-se concluir que os recursos para as movimentações de carreira foram, de fato, debatidos e aprovados em sessões da COP e CO e incorporados no Orçamento da Universidade com alínea específica. Apesar disto, o montante de recursos que foi liberado para as Unidades, para a efetivação das movimentações de carreira (da ordem de 6% da massa salarial), estava em um patamar muito superior àqueles provisionados nos Orçamentos de 2012 e 2013.

5.2.4 Ampliação vale-refeição e auxílio-alimentação

A Universidade de São Paulo oferece como benefícios para uma parcela de seus servidores o auxílio alimentação e vale-refeição. O vale-refeição é um benefício que tem como objetivo “subsidiar a aquisição diária de uma refeição” (DRH USP, 2015).

O vale-refeição é concedido aos servidores técnico-administrativos com jornada de trabalho semanal superior a 30 horas e para servidores docentes com regime de trabalho RDIDP (regime de dedicação integral à docência e à pesquisa) e RTC (regime turno completo). A quantidade de vales no mês corresponde ao número de dias

trabalhados pelo servidor. Do valor total do benefício, os beneficiários contribuem com 20%, descontado na folha de pagamento do servidor. O auxílio-alimentação, concedido pela Universidade, é um benefício “que tem por finalidade possibilitar a seus beneficiários a aquisição mensal de gêneros alimentícios (cesta básica).

No período de 2010 a 2013 os benefícios passaram por um processo de elevada majoração nos seus valores, superiores aos indicadores de inflação oficial apurados. O histórico de alterações nos valores e critérios para concessão estão consolidados no quadro a seguir:

Quadro 9: Alterações nas concessões de Vale Refeição e Auxílio Alimentação

Data	Decisão	Norma	Amparo para a decisão
08-05-2003	Institui do Sistema de Administração de Recursos Humanos aos servidores não-docentes	Resolução N. 5019	CLR, 08-04.2003 COP, 28-04-2003
01-07-2009	Fixa VR em R\$ 15,00. Condições: - 40 Hrs semanais ou - Trabalham período noturno e não tem subsídio de alimentação ou fácil acesso aos restaurantes mantidos pela Universidade	Portaria GR N. 4274	Estatuto - Art. 42, I Resolução 5019 – Artigo 3, III
01-07-2009	Fixa AA: R\$ 400,00 funcionários com vencimento inferior a faixa Superior II-J R\$ 300,00 funcionários com vencimento superior a faixa Superior II-J Recebem apenas os servidores não docentes, em jornada de trabalho igual ou superior a 30 horas semanais.	Portaria GR N. 4276	Estatuto - Art. 42, I Resolução 5019 – Artigo 3, III
12-02-2010	Amplia AA para todos os servidores técnico-administrativos e docentes, independente da CH. Define os valores: Servidores: R\$ 400,00 – Remuneração inferior Superior II K R\$ 300,00 – Remuneração superior Superior II K Docentes: R\$ 400,00 para Remuneração inferior nível MS-5 RDIDP R\$ 300,00 para Remuneração superior nível MS-5 RDIDP	Portaria GR N. 4707	Estatuto - Art. 42, I Resolução 5019 – Artigo 3, III COP, 09-02-2010
19-05-2010	Fixa VR (R\$ 15,90). Valor anterior R\$ 15,00. Reajuste de 6%.	Portaria GR N. 4780	Estatuto - Art. 42, I
19-04-2011	Fixa AA em: R\$ 510,00 para todos servidores. Reajuste de 27,5% e 70,0%, dependendo da faixa anterior de recebimento do VA	Portaria GR N. 5038	Estatuto - Art. 42, I Resolução 5019 – Artigo 3, III COP 09-02-2010
26-10-2011	Amplia concessão de VR para servidores técnicos administrativos com CH semanal igual ou superior a 30 horas. Fixa VR (22,00), valor anterior R\$ 15,90. Reajuste de 38,36%	Portaria GR N. 5362	Estatuto - Art. 42, I Resolução 5019 – Artigo 3, III
16-04-2012	Fixa AA em R\$ 590,00, valor anterior R\$ 500,00. Aumento de 18%	Portaria GR N. 5593	Estatuto - Art. 42, I
16-04-2012	Amplia concessão de VR para docentes em RTC e RDIDP. Estipula o valor em R\$ 24,00, valor anterior R\$ 22,00. Reajuste de 9%	Portaria GR N. 5594	Estatuto - Art. 42, I Resolução 5019 – Artigo 3, III
22-02-2013	Reajusta AA para R\$ 690,00 (anterior R\$ 590,00). Reajuste 16,9%.	Portaria GR N. 6034	Estatuto - Art. 42, I
22-02-2013	Reajusta VR para R\$ 29,00 (anterior R\$ 24,00) Reajuste 20,8%	Portaria GR N. 6035	Estatuto - Art. 42, I

Fonte: Site da Secretaria Geral da USP.

Os reajustes acumulados, no período de 2010 a 2013, para os valores dos benefícios de auxílio alimentação e vale refeição foram de, respectivamente, 62,4% e 74,16%. Para efeito de registro, a inflação acumulada no período foi de 24,16%. Não

foram localizadas, durante a coleta de dados desta pesquisa, os fundamentos das deliberações que justificam os índices de majoração em nível superior à inflação do período. Os percentuais de reajuste anuais dos benefícios estão consolidados na tabela abaixo:

Tabela 10: Reajustes consolidados - Auxílio Alimentação (2010-2013)

Ano	2010	2011	2012	2013	Acumulado
Reajuste	-	27,5%	18%	16,9%	62,4%
Inflação Anual (IPCA)	5,91%	6,50%	5,84%	5,91%	24,16%

Fonte: Consolidado a partir de informações da Secretaria Geral e dados inflacionários do IBGE.

Tabela 11: Reajustes consolidados - Vale Refeição (2010-2013)

Ano	2010	2011	2012	2013	Acumulado
Reajuste	6%	38,36%	9%	20,8%	74,16%
Inflação Anual (IPCA)	5,91%	6,50%	5,84%	5,91%	24,16%

Fonte: Consolidado a partir de informações da Secretaria Geral e dados inflacionários do IBGE.

Além de um aumento real nos valores dos benefícios, também se observou uma ampliação no total de beneficiários. De acordo com informações da CODAGE, em 2010, a concessão do auxílio alimentação passou de 2 000 (dois mil) para 22 000 (vinte e dois mil) beneficiários, passando a ser pago para todos os servidores docentes e não-docentes da Universidade, sem distinção (Portaria GR N. 4707 de 12/02/2010).

Como consequência das alterações promovidas – ampliação do número de servidores que recebem o benefício e reajuste dos benefícios superior à inflação – o total dispendido nesta categoria de despesa aumentou 251% no período de 2009 a 2013, passando de R\$ 69 milhões para R\$ 311 milhões. O montante desembolsado de auxílio alimentação aumentou 86% e as despesas com vale refeição aumentaram de 5 milhões para 125 milhões de reais anuais. Estes dois aumentos resultaram em um acréscimo permanente de despesas de R\$ 253,6 milhões de reais/ano (dados de 2014, em

comparação com os montantes de 2009), que representam um aumento aproximado de 6,1% na folha de pagamento da Universidade. A evolução das despesas com estes benefícios pode ser observada no gráfico abaixo.

Gráfico 11: Evolução despesas – Auxílio Alimentação e Vale Refeição (2010-2013)

Fonte: Consolidação do autor, a partir de dados da CODAGE

Apesar do forte impacto financeiro das mudanças promovidas no orçamento da Universidade, não foi encontrada na pesquisa a fundamentação referente às deliberações que justificam estes índices de majoração. Também não foram localizadas deliberações da CCRH que justifiquem os percentuais de majoração nos benefícios ou a alteração nas regras de concessão dos mesmos, que levaram ao aumento no número de beneficiários. A consulta prévia ao CCRH pode ser justificada a partir do apresentado na Resolução 5019, de 08/05/2003 (destaque do autor):

Artigo 6º - Compete à Comissão Central de Recursos Humanos (CCRH):

I - definir políticas e diretrizes para a Administração de Recursos Humanos da USP;

II - promover a atualização, revisão e aperfeiçoamento da Estrutura da Carreira e Requisitos das Funções, do Plano de Classificação de Funções (P.C.F.) e da Estrutura Salarial dos servidores não-docentes, com critérios para sua implementação sempre que se fizer necessário;

III - fornecer subsídios que permitam preservar o equilíbrio salarial dos servidores não-docentes;

IV - julgar, em última instância, recursos das decisões do Diretor do Departamento de Recursos Humanos da Reitoria relativos a propostas de enquadramento;

V - apresentar subsídios para planejamento de formação e treinamento de mão-de-obra utilizada na Universidade;

VI - assessorar Unidades, Órgãos Complementares, Órgãos de Integração e demais Órgãos, na aplicação das diretrizes aprovadas sobre Recursos Humanos.

Como observado nas alíneas I e III do Artigo 6, o CCRH é o órgão competente na definição de políticas e critérios para promoção dos Recursos Humanos da Universidade. Não foram localizados registros de discussão dos percentuais de majoração destes benefícios e alteração dos critérios de concessão dos benefícios nas atas da COP e CO.

5.2.5 Sistematização na apresentação de dados financeiros e esclarecimento no uso das reservas orçamentárias

A análise dos registros das reuniões do Conselho Universitário demonstra que a forma adotada para apresentação dos dados do orçamento, pelo representante da COP para os conselheiros do CO pode ser aperfeiçoado e melhor sistematizado. Esta conclusão encontra amparo a partir dos seguintes pontos:

- i) Os relatórios e tabelas de execução orçamentária não esclarecem a origem de eventuais variações entre o orçamento inicial e o orçamento realizado. Também não existe maior esclarecimento da origem da rubrica “reservas”, como pode ser observado na figura a seguir. Cabe destacar que, como parcela relevante dos membros do Conselho Universitário não têm formação em áreas de Gestão, Contabilidade ou Economia, os pareceres conclusivos deveriam, dada a natureza da proposta, esclarecer explicitamente os impactos de curto, médio e longo prazos.

Figura 3: Modelo de demonstrativo do Orçamento inicial x realizado

USP: COMPARAÇÃO ENTRE O ORÇAMENTO INICIAL E O REALIZADO NO EXERCÍCIO DE 2010

ALÍNEA	C) ORÇAMENTO INICIAL		ORÇAMENTO REALIZADO (a)		REALIZADO/ INICIAL (INICIAL=100)
	R\$	%	R\$	%	
PESSOAL					
- ATIVO	2.012.870.795	67,56	2.086.252.386	62,74	103,65
- APOSENTADOS	528.875.664	17,75	573.765.956	17,25	108,49
Sub-Total	2.541.746.459	85,31	2.660.018.342	79,99	104,65
Reserva de Ajuste	52.205.221	1,75	117.132.066	3,52	124,37
Sub-Total	2.593.951.680	87,06	2.777.150.408	83,51	107,06
Precatórios	13.233.184	0,44	16.245.666	0,49	122,76
Sub-Total- Pessoal	2.607.184.864	87,50	2.793.396.074	84,00	107,14
OUTROS CUSTEIOS E INVESTIMENTOS					
Dotação/Realizado	476.739.495	16,00	454.932.657	13,68	95,43
Reserva	-	-	77.142.786	2,32	-
SUB- TOTAL	476.739.495	16,00	532.075.443	16,00	111,61
RESERVA PREVIDENCIÁRIA	(104.302.514)	(3,50)	-	-	-
TOTAL	2.979.621.845	100,00	3.325.471.517	100,00	111,61

Fonte: Ata do Conselho Universitário – 2010

- ii) A apresentação dos dados relativos ao impacto orçamentário da implantação do plano de carreira dos servidores técnicos foi superficial e analisou apenas o resultado de curto prazo. Não houve maior detalhamento dos critérios adotados para o cálculo das projeções. Também não foi encontrada a projeção de impactos do plano a médio e longo prazos.
- iii) Em todas as reuniões do CO dos anos de 2010 e 2011 houve a apresentação, pelo presidente da COP, de informações de execução orçamentária, para esclarecimento dos membros do Conselho. A partir de 2012 e em 2013, houve uma mudança nesta sistemática, não figurando mais apresentações da presidência da COP. Há de se ressaltar, nesse processo, que não foi identificado nenhum registro que justificasse esta mudança. Como consequência, em 2014, nas atas do CO, estão registrados depoimentos de Conselheiros surpresos com o comprometimento do orçamento com pagamento de salários – superior aos 80%, como estabelecido em 2010.

- iv) A análise das atas permite inferir que a utilização da reserva previdenciária da USP e comprometimento da folha de pagamento acima do limite de 80% foi aprovada de forma tácita pelos Conselheiros. Isto acontece pois, na sessão de aprovação do plano de carreira de servidores técnico-administrativos, e apresentado ao CO uma tabela que estima comprometimento do orçamento com salários acima de 80%, sendo o plano aprovado pelo Conselho. Entretanto, destaca-se, não houve uma discussão ou votação específica quanto a elevação do patamar de comprometimento com folha. Além disso, pela forma como a utilização destes recursos foi justificada, em 2012, para o orçamento de 2013, os recursos provenientes da reserva previdenciária abateriam o comprometimento do orçamento da Universidade com a folha de pagamento, quando já havia indicativos claros de desgoverno nos gastos relativos à folha.

5.2.6 Criação das Vice-Reitorias Executivas e seus efeitos

Nesta seção, é analisada a criação, em 2010, de duas Vice-Reitorias Executivas (Administração e Relações Internacionais). Inicialmente, é descrito o processo de criação destes dois novos cargos e a justificativa que a ampara; posteriormente, é discutido o impacto da criação da Vice-Reitoria Executiva de Administração.

Em ofício encaminhado pelo Gabinete da Reitoria, em março de 2010 a Comissão de Legislação e Recursos era questionada quanto à possibilidade de alteração, por portaria ou deliberação, da nomenclatura dos cargos de Presidente da Comissão de Cooperação Internacional (para Vice-Reitor Executivo de Relações Internacionais) e do Coordenador da Coordenadoria de Administração Geral (para Vice-Reitor Executivo de Administração). A alteração, como apresentada no ofício, não implicaria em aumento de gastos ou criação de nova função, sendo apenas uma alteração de nomenclatura dos cargos que permitiria uma maior representatividade aos ocupantes dos cargos. As alterações foram aprovadas em reunião da CLR (reunião de 17-03-2010) e COP (reunião de 08-04-2010), sem necessidade de aprovação pelo Conselho Universitário.

A Comissão de Legislação e Recursos, ao tratar e aprovar a criação dos cargos de Vice-Reitor Executivo de Administração e Vice-Reitor Executivo de Relações Internacionais, amparou sua decisão em parecer apresentado pela Consultoria Jurídica (CJ) da Universidade. A CJ, em seu parecer, faz uso análogo, para a Universidade, do Artigo 84 da Constituição Federal, que apresenta o seguinte:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
 VI - dispor, mediante decreto, sobre:(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Fica evidente a interpretação da CJ, aprovada pela CLR, de entender a Reitoria como função análoga à Presidência da República. Ao fazer a aplicação deste artigo ao contexto da Universidade, não seria necessária a aprovação das alterações pelo Conselho Universitário, que, neste caso, teria a função análoga à Congresso Nacional²³.

A partir da aprovação da proposta pela CLR e COP, foi publicada a Resolução N. 5828 de 07/04/2010. Nela, é apresentada a justificativa e amparo legal para a mudança das nomenclaturas dos cargos:

O Reitor da Universidade de São Paulo, usando de suas atribuições legais, nos termos do art 42, incisos I, II, IX e X, do Estatuto da Universidade de São Paulo, considerando, analogicamente, o artigo 84, VI, a, da Constituição Federal; considerando a possibilidade de coexistência de nomenclaturas com origem estatutária e com fundamento em deliberação, desde que as segundas sejam complementares e não conflitem com as primeiras; considerando ser usual, tanto na iniciativa privada, quanto na pública, a coexistência de nomenclaturas de origens diversas; considerando a importância da utilização de titulação que permita à Universidade interlocução externa em nível elevado; considerando a conveniência administrativa de serem testadas na prática inovações de nomenclatura compatíveis com o estatuto, antes que venham a ser, eventualmente, elevadas a nível estatutário; considerando os Pareceres CJ nºs 684, 712, 713 e 714, de 2010, e considerando, ainda, o deliberado pela Comissão de Legislação e Recursos e pela Comissão de Orçamento e Patrimônio, em sessões realizadas, respectivamente, em 17/03/2010 e 23/03/2010, baixa a seguinte:

(...)

²³ Trata-se de uma analogia equivocada já que o CO é também parte integrante do executivo da Universidade, constituído por dirigentes das faculdades, institutos e museus que compõem a instituição.

Aqui, cabe uma discussão quanto aos critérios adotados para esta interpretação. Valendo-se do mesmo recurso utilizado pela CLR e CJ – em adotar a Constituição Federal e a organização da Presidência da República e Congresso de forma análoga à estrutura de governança universitária da USP – identifica-se o seguinte artigo:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XI - criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Assim, apresenta-se uma contradição: pela análise isolada e em uma interpretação ampla do artigo 84 da CF, pode-se aceitar a alteração na nomenclatura dos cargos. Entretanto, ao avaliar o disposto no Artigo 48, mostra-se evidente que cabe ao Congresso Nacional a aprovação das matérias relacionadas à “criação, transformação e extinção de cargos” e “criação, estruturação e atribuições (...) dos órgãos da administração pública”. Por esta leitura, seria necessário submeter a proposta ao Conselho Universitário.

Em todo caso, o uso de artigos da Constituição Federal para amparar alterações na Estrutura da Universidade de São Paulo evidencia uma lacuna nos dispositivos legais da estrutura universitária, por não tratar claramente do tema. O recurso de adotar, analogamente, o ambiente universitário com a organização da União e Congresso Nacional traz várias limitações, ao descaracterizar e ignorar as particularidades e contextos específicos de cada um destes ambientes (político e universitário).

Adicionalmente, registra-se que a criação dos cargos de Vice-Reitores Executivos instituiu uma estrutura administrativa estranha àquela estabelecida pelo Regimento da Universidade. Esta inadequação legal da estrutura se manteve até a

aprovação, na sessão do Conselho Universitário de 23-02-2012, dos cargos de Vice-Reitor Executivo de Administração e Vice-Reitor Executivo de Relações Internacionais. Na reunião citada, houve a aprovação da incorporação das novas nomenclaturas de cargos ao Estatuto da Universidade.

A criação da função de Vice-Reitor Executivo de Administração, além de criar uma entidade não contemplada no Estatuto e no Regimento da universidade, gerou uma disfunção na sua estrutura administrativa. A disfunção pode ser observada a partir dos seguintes aspectos:

i) a implementação da Vice-Reitoria Executiva de Administração, não substituiu o cargo de Coordenador da Coordenadoria Geral de Administração (CODAGE), apenas estabeleceu uma nova função com posição hierárquica acima deste;

ii) dada esta nova estrutura, estabeleceu-se uma nova dinâmica decisória, refletindo em uma maior concentração do processo decisório entre o Gabinete da Reitoria, CODAGE e suas estruturas subordinadas, esvaziando as funções antes efetivadas pelo então Vice-Reitor estatutário.

5.3 Síntese e análise das informações apresentadas

Na seção anterior foi descrito o conjunto de decisões não-recorrentes, tomadas no período de 2010 a 2014, que buscam explicar as causas do desequilíbrio financeiro da Universidade de São Paulo. Esta seção tem como objetivo a análise das decisões de forma conjunta, avaliando seus impactos.

O período foi marcado por um crescimento expressivo de despesas, reflexo de (i) ganhos salariais, especialmente de servidores técnico-administrativos, a partir da aprovação do plano de carreira, em 2011, e execução de duas movimentações de carreira; (ii) elevação nos gastos com benefícios - auxílio alimentação e vale refeição - reflexo da majoração, acima da inflação, dos valores dos auxílios e ampliação no número de beneficiários; (iii) despesas pontuais, como a concessão do prêmio de excelência acadêmica, em 2013.

O orçamento da Universidade foi impactado fortemente por todas estas decisões promovidas simultaneamente e em diferentes graus. Entretanto, nenhuma das mudanças - isoladamente - trouxe o potencial de causar um déficit orçamentário. Assim, a implantação e aprovação combinada das diversas decisões de forte impacto financeiro e em curto espaço temporal foram a razão central do desequilíbrio financeiro da Universidade. Ao mesmo tempo, a arrecadação de ICMS do Estado, teve uma forte redução em seu crescimento justamente no período imediatamente posterior à aprovação destas decisões, aprofundando os efeitos e duração do desequilíbrio.

Deste raciocínio, pode-se supor que o desequilíbrio financeiro não ocorreria, ou ocorreria em escala menor caso: (i) não fossem tomadas decisões combinadas de ampliação de gastos com salários, que têm como característica serem de difícil reversão; (ii) fossem adotadas premissas mais realistas de crescimento da arrecadação do ICMS do Estado ou; (iii) quanto ao ambiente externo, a arrecadação de ICMS do Estado mantivesse os patamares de crescimento observados nos anos anteriores a 2010. Em síntese, o processo de desequilíbrio financeiro não ocorreria adotando processos formais de análise e gestão de riscos.

Na tabela 12, é apresentada a projeção dos impactos financeiros das decisões analisadas. Esta tabela, que consolida estes impactos, foi construída em dois passos: (i) pela apuração do impacto mensal de cada uma das decisões; (ii) extrapolação dos valores mensais para o período anual, proporcionalmente ao seu mês de implantação, somados os encargos trabalhistas decorrentes (13º salário e adicional de 1/3 de férias). Na parte inferior da tabela, cada decisão é analisada mensurando seu impacto tendo por base o total dos repasses do Estado para a USP.

O gráfico 12 é decorrente da tabela 12. Neste gráfico, os orçamentos anuais são representados por barras empilhadas, com destaques para a parcela de impacto de cada decisão identificada e para os reajustes anuais definidos no contexto das reuniões do CRUESP.

A partir da análise da tabela e gráfico, observa-se que a decisão que teve maior impacto orçamentário foi a implantação de carreira dos servidores técnico-

administrativos (STA). A implantação da nova carreira dos STA teve impacto equivalente, em 2014, a 10,4% dos repasses do Estado à USP. Embora o impacto seja significativo, verifica-se que esta implementação, isoladamente, não causaria um desequilíbrio orçamentário. Mais do que isto: a análise do gráfico indica que, em 2014, o orçamento da Universidade estaria equilibrado e absorveria todos os reajustes regulares decididos no CRUESP entre 2009 e 2010, mais a implantação de carreira.

Tabela 12: Consolidação dos impactos financeiros – Decisões Conselhos Superiores (2010-2014), Nominal e Percentual

	2010	2011	2012	2013	2014
Repasses Tesouro/USP	3.382.969.011	3.744.632.866	3.986.974.742	4.123.503.491	4.152.668.021
Implantação carreira	-	224.013.133	399.741.836	422.247.977	433.251.211
Movim. 1 Carreira Serv. Não-Docentes	-	-	203.894.222	362.092.836	371.528.504
Movim. 2 Carreira Serv. Não-Docentes	-	-	-	281.367.408	284.982.979
Reajustes/CRUESP ²⁴	121.679.669	346.325.325	580.165.275	830.385.953	957.873.966
Aumento Concessão VA+VR	36.000.000	66.000.000	140.000.000	242.000.000	253.646.000
Demais Despesas	2.974.298.449	3.094.725.608	3.369.215.473	3.031.725.386	2.760.805.157

	2010	2011	2012	2013	2014
Repasses Estado-USP	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Implantação carreira	-	6,0%	10,0%	10,2%	10,4%
Movim. 1 Carreira Serv. Não-Docentes	-	-	5,1%	8,8%	8,9%
Movim. 2 Carreira Serv. Não-Docentes	-	-	-	6,8%	6,9%
Reajustes/CRUESP	3,6%	9,2%	14,6%	20,1%	23,1%
Aumento Concessão VA+VR	1,1%	1,8%	3,5%	5,9%	6,1%
Demais Despesas	87,9%	82,6%	84,5%	73,5%	66,5%
% DESPESAS ADICIONAIS	4,7%	17,9%	33,2%	51,9%	55,4%

Fonte: Consolidado a partir dos dados da pesquisa

²⁴ O item “Reajustes/CRUESP” refere-se aos reajustes aplicados à folha de pagamento (salários de servidores) a partir de negociações salariais e deliberações na CRUESP.

Tabela 13: Consolidação dos impactos financeiros – Decisões Conselhos Superiores (2010-2014), Corrigido (IPCA) e Percentual

	2010	2011	2012	2013	2014
Repasses Tesouro	2.983.648.717	3.097.287.148	3.128.630.319	3.046.569.539	2.885.712.937
Implantação carreira	-	216.898.445	390.169.775	412.150.603	422.940.867
Movim. 1 Carreira Serv. Téc-Administrativos	-	-	197.418.513	353.433.974	362.687.013
Movim. 2 Carreira Serv. Téc-Administrativos	-	-	-	272.750.853	276.227.472
Reajustes/CRUESP	117.953.368	336.988.313	565.375.253	809.517.520	934.603.213
Aumento Concessão AA+VR	35.147.799	64.437.631	136.685.885	236.271.316	247.641.629
Demais Despesas	2.609.183.222	2.461.630.134	2.529.970.183	1.735.495.341	1.273.573.799

	2010	2011	2012	2013	2014
Repasses Estado-USP	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Implantação carreira	-	7,0%	12,5%	13,5%	14,7%
Movim. 1 Carreira Serv. Téc-Administrativos	-	-	6,3%	11,6%	12,6%
Movim. 2 Carreira Serv. Téc-Administrativos	-	-	-	9,0%	9,6%
Reajustes/CRUESP	4,0%	10,9%	18,1%	26,6%	32,4%
Aumento Concessão VA+VR	1,2%	2,1%	4,4%	7,8%	8,6%
Demais Despesas	87,4%	79,5%	80,9%	57,0%	44,1%
% DESPESAS ADICIONAIS	5,1%	21,1%	41,2%	68,4%	77,8%

Fonte: Consolidado a partir dos dados da pesquisa

Gráfico 12: Consolidação dos impactos financeiros em relação ao orçamento total – Nominal (2008-2014)

Fonte: Consolidado a partir dos dados da pesquisa

Gráfico 13: Consolidação dos impactos financeiros em relação ao orçamento total – Corrigido IPCA(2008-2014)

Fonte: Consolidado a partir dos dados da pesquisa

As decisões com maior impacto orçamentário foram aprovadas nos anos de 2010 e 2011 (observar Fase 1, no gráfico 14). Neste ano, foi aprovado o plano de carreira de servidores técnico-administrativos; além disso, este momento também marca o início da política de ampliação dos benefícios de auxílio alimentação e vale-refeição.

Nesta perspectiva, faz-se necessário contextualizar a evolução do orçamento da Universidade, que encerrou um período incomum ao final dos anos de 2009 e 2010. O orçamento, marcado por fortes restrições nas décadas anteriores, passava a acumular pequenos superávits, resultado do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e, conseqüentemente, da arrecadação tributária do Estado de São Paulo. De um lado, o crescimento do PIB, decorrente em parte das medidas anticíclicas temporárias adotadas pelo Governo Federal para enfrentar a crise financeira mundial de 2008, gera os pequenos superávits orçamentários e do outro a disponibilidade das reservas previdenciárias (R\$ 3,1 bilhões em 2010; R\$ 3,5 bilhões em 2011) levou a uma mudança na condução dos gastos da universidade. Pautada em períodos anteriores pelos princípios de precaução e parcimônia na gestão das finanças, o orçamento passou a ser conduzido, a partir de 2010, com maior ânimo para ampliação dos gastos, especialmente aqueles relacionados aos ganhos salariais (fase 1 do gráfico 14).

O crescimento da economia, e em consequência da arrecadação do Estado passou, a partir de 2011, a evoluir a ritmo inferior àqueles registrados até aquele ano. O crescimento acumulado do PIB entre 2007-2010 foi de 12,4%; entre 2011-2014, de apenas 8,9%. As previsões otimistas de aumentos de arrecadação, comuns até 2010, não se efetivaram. Este quadro sugere que a escalada de despesas com pessoal foi construída em um contexto de otimismo, mas não pode ser suportada pelo crescimento menos robusto dos repasses do Tesouro do Estado à USP nos anos seguintes. Esta situação obrigou a utilização das reservas previdenciárias, como demonstra a fase 2 do gráfico 14. Reduziu-se assim a previsibilidade, conquistada em 1988 com a quota-parte do ICMS e reforçada com as reservas constituídas a partir de 2001.

Gráfico 14: Impacto financeiro das decisões analisadas em relação ao orçamento total (2008-2014)

Fonte: Consolidado a partir dos dados da pesquisa

Em relação ao “*compliance*” das decisões tomadas, à luz dos dispositivos legais que amparam a atuação dos agentes da Universidade, os seguintes pontos se destacam: (i) decisões de forte impacto financeiro de longo prazo sobre exercícios futuros, sem submeter ao Conselho Universitário uma apreciação objetiva destes possíveis impactos; (ii) há uma lacuna quanto à normatização clara e explícita das responsabilidades e competências dos órgãos centrais e corpo diretivo da Universidade sobre decisões que comprometem exercícios orçamentários futuros.

A aprovação do plano de carreira dos servidores técnico-administrativos chancelada pelo Conselho Universitário, propunha duas etapas: (i) o enquadramento dos servidores em uma nova tabela salarial e, (ii) movimentações de carreira, com percentuais definidos pela Reitoria. A primeira etapa era antecedida pela concessão automática de um aumento de 5% nos vencimentos de todos os servidores atingidos pelo plano. Este procedimento não se confunde com os reajustes salariais acordados no âmbito do CRUESP. Este reajuste, de forte impacto financeiro, apesar de aprovado pelo CO na sessão que discutiu o novo plano de carreira de servidores técnico-administrativos, não foi mais profundamente debatido ou justificado nas sessões que trataram deste tema²⁵. Desta forma, conclui-se que houve um reajuste salarial destes servidores, sem uma melhor justificativa para tanto, uma vez que a implantação de um plano de carreira não se confunde com políticas de atualização salarial.

As movimentações de carreira estavam previstas no plano de carreira de servidores técnico-administrativos e foram comunicadas ao Conselho Universitário na sessão em foi aprovado o plano de carreira. Entretanto, a definição dos percentuais de impacto sobre folha de salários, autorizados para cada uma das movimentações de carreira, não estava então estabelecida ²⁶. Não foram localizadas deliberações quanto à definição destes percentuais nas atas de reuniões do Conselho Universitário e da Comissão de Orçamento e Patrimônio. Como visto, a implementação das movimentações de carreira gerou forte impacto plurianual nas contas da Universidade.

²⁵ Aqui, faz-se uma complementação relevante: não houve a votação separada do reajuste citado, na forma de um destaque. A aprovação foi dada a partir da aprovação do plano de carreira de servidores técnico-administrativos.

²⁶ Foram alocados 6% da massa salarial em cada uma das duas movimentações de carreira.

A majoração dos valores e ampliação da base de concessão dos benefícios auxílio alimentação e vale refeição seguiu caminho semelhante. Os dois benefícios configuram remuneração indireta, de impacto plurianual e difícil reversão a curto e médio prazos. Não foram localizadas as deliberações do CO e COP para a aprovação destas alterações.

As decisões citadas anteriormente foram tomadas em um vácuo normativo da Universidade. Embora a consulta aos conselhos superiores seja conduta recomendável, a atuação do Reitor goza de ampla autonomia. A interpretação "stricto sensu" das responsabilidades dos órgãos superiores, o atendimento aos princípios da administração pública, especialmente o princípio da legalidade, bem como a observação da prática dominante dos Reitores em gestões anteriores, sugerem como adequada a consulta prévia a COP e ao CO em decisões com impactos financeiros plurianuais relevantes, mas não foram localizadas normas explícitas expondo os limites claros de atuação para o Reitor. Esta autonomia apresenta dois efeitos: permite uma maior latitude ao Reitor em situações de crise, por exemplo, em que medidas duras e penosas para os servidores precisam ser tomadas; mas deixa aberta a atuação fora dos limites prudenciais.

Somado ao ponto anterior, percebe-se que a Universidade carece de instrumentos de efetivo monitoramento, análise e controle de riscos (financeiros e não-financeiros). A Comissão de Orçamento e Patrimônio do Conselho Universitário, cujas competências estão explicitadas nos artigos 20 e 22 do Estatuto da USP, tem atribuições relacionadas ao planejamento orçamentário. No entanto, sem competência expressa para monitorar a execução orçamentária ou para atuar preventivamente na identificação de riscos para o ano corrente ou para exercícios futuros:

Artigo 20 - É competência das Comissões Permanentes opinar em assuntos sobre os quais o Conselho Universitário, os Conselhos Centrais, ou o Reitor, solicitem parecer.

Artigo 22 – Compete ainda à Comissão de Orçamento e Patrimônio:

I - elaborar a proposta do orçamento-programa da USP, respeitadas as diretrizes fixadas pelo Conselho Universitário;

II - deliberar sobre propostas de criação, modificação e extinção de funções administrativas;

III - deliberar sobre aceitação de legados e doações feitos à USP, quando clausulados;

IV - deliberar sobre pedidos de transposição e suplementação de verbas;

V - deliberar sobre acordos entre a USP, suas Unidades, órgãos de

Integração, órgãos Complementares e entidades oficiais ou particulares;
VI - deliberar sobre propostas de criação, modificação e extinção de órgãos administrativos (Estatuto da Universidade de São Paulo, 08/10/1998).

A atuação da COP é fortemente restrita à elaboração da proposta orçamentaria do ano seguinte tendo por base as diretrizes submetidas por esta comissão permanente ao Conselho Universitário e fixadas por este colegiado superior. Este aspecto fica evidente ao se realizar a análise da ata da sessão em que foi aprovado o plano de carreira de servidores técnico-administrativos. A exposição da Presidência da COP, na ocasião, se limitava à avaliação do impacto percentual da aprovação do plano ao orçamento da Universidade no ano seguinte. Não foram realizados maiores esclarecimentos ou questionamentos quanto aos riscos das projeções, calculadas pela CODAGE, estarem subdimensionadas, tampouco foram apresentados eventuais cenários alternativos de aumento de gastos, impactos cruzados com outros aumentos salariais ou benefícios ampliados e discussão dos gastos cumulativos, com resultados posteriores ao ano seguinte.

O processo de criação das diretrizes e orçamentos anuais é fortemente institucionalizado na rotina da Universidade. Entretanto, a atividade de acompanhamento destes orçamentos e prestação de contas (*accountability*), ou seja, de seu cumprimento ainda não atinge o mesmo rigor.

Para confirmar esta afirmação, a análise dos orçamentos de 2012 e 2013 é exemplar: os resultados obtidos ao final destes anos foram totalmente divergentes em relação ao planejado e já evidenciavam descontrole orçamentário. Ao se analisar as atas do Conselho Universitário neste período, não foi localizada a prestação de maiores esclarecimentos aos Conselhos Superiores sobre a disparidade deste resultado e dos déficits crescentes. Ao mesmo tempo, tampouco foram localizadas propostas ou comunicadas ações tomadas para atuação na mitigação dos efeitos do descontrole orçamentário. Ao contrário, apesar do claro desequilíbrio que se apresentava nestes anos, a 2ª. movimentação de carreira de servidores técnico-administrativos (que teve forte impacto financeiro) e pagamento do prêmio de excelência, em 2013, ocorreu normalmente.

Reforça-se, portanto, que a Universidade não adotou²⁷ ferramentas e processos de monitoramento orçamentário, com *triggers* (gatilhos) orçamentários, ou seja, níveis de despesas pré-definidos, a partir dos quais fossem executados planos de contingenciamento orçamentário e mitigação de riscos. O processo, anualmente desenvolvido pela COP, assemelhava-se a um mecanismo de distribuição de recursos entre as alíneas orçamentárias. Como reflexo da falta dos mecanismos de controle, a reação ao desequilíbrio financeiro foi demasiadamente tardia. Apesar dos efeitos da ampliação de gastos já surgirem em 2012, a atuação mais ativa na redução de gastos e contingenciamento de recursos foi dada apenas a partir de 2014, quando o comprometimento das reservas orçamentárias já era significativo.

Destaca-se, portanto, a ausência - no período estudado - de um órgão de caráter técnico, com atuação independente²⁸, de atuação ativa no acompanhamento e monitoramento do orçamento. Neste sentido, a publicação das Resoluções 7105 e 7106, de 02 de setembro de 2015, instituiu a Controladoria Geral da Universidade, um órgão vinculado ao Conselho Universitário, responsável pelo "acompanhamento da gestão contábil financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Universidade, bem como da execução orçamentária e sua conformidade com as diretrizes estabelecidas. O novo órgão também realizará atividades de auditoria e fiscalização, dentre outras atribuições" (Informe da Reitoria, 25/05/2015).

5.4 Efeitos do desequilíbrio financeiro

O ano de 2014 foi marcado por intensas e constrangedoras dificuldades para a Universidade de São Paulo, como consequência do desequilíbrio financeiro. Os elevados déficits financeiros, em relação aos repasses do tesouro do Estado e a rápida redução nas reservas financeiras obrigou a administração da Universidade a promover

²⁷ Neste ponto, utiliza-se o termo “adotou” para expressar que, caso a universidade dispusesse destes instrumentos, os mesmos não foram colocados em prática. Não é foco desta pesquisa o levantamento das ferramentas de controle orçamentário utilizados pela Universidade.

²⁸ O termo “independente” é aqui adotado no sentido de expressar um órgão não subordinado à estrutura da Reitoria (como é com a CODAGE), mas sim ao Conselho Universitário.

um conjunto de ações de ajuste e cortes orçamentários. Levando isto em consideração, a presente seção tem como objetivo sintetizar as ações tomadas e seus desdobramentos, durante o ano de 2014. Cabe destacar que no momento em que esta pesquisa está sendo realizada, a solução para o desequilíbrio financeiro da Universidade não foi totalmente equacionada.

No mês de agosto de 2014 foi apresentada a proposta de transferência do Hospital Universitário, na Cidade Universitária (São Paulo) e do Hospital de Reabilitação de Anomalias Craniofaciais (Bauru) para a administração da Secretaria Estadual da Saúde. A justificativa da proposta, estava relacionada, segundo administração da Universidade, à impossibilidade de manutenção dos investimentos necessários e contratação de pessoal, causando possível precarização dos serviços prestados pelos hospitais. Os dois hospitais representavam, em 2013, a 7,7% das despesas da USP, equivalente a R\$ 400 milhões. A proposta, aprovada no Conselho Universitário da Universidade de São Paulo, foi recusada pelo Governo do Estado.

Durante os meses de maio a setembro de 2014, os servidores da Universidade realizaram uma paralização que durou 116 dias, a maior da história da universidade. A greve foi consequência de discussões relativos à reajustes salariais para o ano de 2014. Ao final do movimento, foi aprovado pelo Conselho Universitário e pelo corpo de servidores um abono de 28,6% e reajuste salarial de 5,2%.

No ano em questão não foi aprovado o pagamento do prêmio de excelência universitária. O prêmio, condicionado à melhora da Universidade nos rankings internacionais e disponibilidade financeira, fora concedido nos dois anos anteriores. A justificativa para a não concessão do prêmio foi a falta de disponibilidade de recursos, considerando que as despesas de pessoal da universidade atingiam 106% do orçamento.

No mês de outubro do mesmo ano, a administração da Universidade suspendeu as obras em andamento para permitir o reequilíbrio orçamentário. Ao todo, 80 projetos foram suspensos, entre eles a Praça dos Museus, o Centro de Convenções, o Centro de Difusão Internacional e a ampliação do auditório Camargo Guarnieri.

Em janeiro de 2015, a Universidade foi levada a adotar e concluir seu programa

de demissão voluntária. Ao todo, 1452 colaboradores foram desligados pelo programa - equivalente a 8,5% do quadro de servidores técnicos e administrativos. A previsão era de adesão de 1700 colaboradores, com gasto máximo previsto em R\$ 400 milhões. O programa gerou a redução de 4,4% dos gastos com pessoal, mas pode ter levado à perda de profissionais altamente qualificados.

5.5 Síntese

Apresenta-se nesta seção uma síntese da análise realizada anteriormente, considerando como ponto de partida as decisões que contribuíram para o surgimento do desequilíbrio financeiro da Universidade.

Quadro 10: Consolidação das informações apresentadas

Prática	Problemas encontrados, processos passíveis de melhoria
Aprovação do plano de carreira dos servidores técnico-administrativos	<ul style="list-style-type: none"> - Na aprovação do plano de carreira, não foram considerados riscos de variação ou cenários alternativos quanto à previsão de custo real de implantação pela CODAGE. - Os cálculos apresentados pela CODAGE não consideravam os custos relativos às etapas 2 e 3 do plano - A análise financeiro-orçamentária ficou restrita a um horizonte de curto prazo (1 ano), desconsiderando eventuais impactos nos anos seguintes - Não houve a preocupação de desenvolver um plano de contingência ou acompanhamento específico deste programa para a eventualidade dos custos superarem os valores projetados.
Aprovação de pagamento do prêmio de excelência acadêmica em 2013	<ul style="list-style-type: none"> - A resolução que institui o prêmio não determina critérios claros, quantitativos e inequívocos para a concessão, transferindo a responsabilidade da aprovação do pagamento do prêmio ao Comitê próprio de avaliação. - O pagamento do prêmio em 2013 aconteceu apesar do comprometimento do orçamento com a folha de pagamento superar os 80% estabelecidos anteriormente como limite.
Aumento no número de beneficiários do vale-refeição e reajuste do auxílio alimentação sem aprovação pelo COP e CO	<ul style="list-style-type: none"> - A ampliação do número de servidores beneficiados e dos valores de vale-refeição e auxílio alimentação aumentou as despesas nestas rubricas em R\$ 242 milhões em 2014, comparado aos valores de 2009. - As alterações foram promovidas sem serem submetidas ao CO e COP.

6. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS, NORMAS E PROCEDIMENTOS

O presente estudo teve como questão fundamental o entendimento das causas e efeitos do desequilíbrio financeiro da Universidade de São Paulo, no período de 2010 a 2014. A luz do conhecimento adquirido, buscou-se repensar normas e procedimentos para construção de uma melhor governança da Universidade. Para atingir os objetivos gerais, recorre-se às teorias de “*compliance*”, governança universitária e definições do direito administrativo.

A partir da análise de dados, verificamos que o desequilíbrio orçamentário foi causado por um conjunto de fatores e decisões tomadas simultaneamente, sem a devida análise dos impactos cruzados sobre o processo decisório e os recursos financeiros da Universidade. Segue a lista resumida das referidas decisões:

- ampliação de gastos, especialmente relativos à remuneração e benefícios a servidores;
- não submissão de decisões de ampliação de gastos aos conselhos superiores – notadamente Comissão de Orçamento e Patrimônio e Conselho Universitário;
- não adoção de instrumentos de gestão de risco e análise de impactos cruzados que possibilitariam identificar prematuramente desvios nas previsões que subsidiaram as decisões que levaram à ampliação de gastos;
- falhas na prestação de contas quanto às decisões orçamentárias (alteração nos procedimentos adotados nas sessões do CO, com a supressão da apresentação da Presidência da COP);
- submissão de propostas de implantação de processos ao Conselho Universitário com previsões de impacto financeiro subdimensionadas e sem uma devida avaliação de riscos e impactos;
- alteração na estrutura administrativa da Universidade, com maior concentração do processo decisório, a partir da criação da Vice-Reitoria Executiva de Administração.

A principal causa do desequilíbrio financeiro da Universidade está nos sucessivos aumentos de gastos, especialmente de salários e benefícios, efetivados em curto período temporal, acima da capacidade orçamentária da Universidade. A ampliação dos gastos se deu a partir da implementação, em 2011, do plano de carreira de servidores técnico-administrativos e de duas movimentações de carreira; do aumento dos gastos com os benefícios de auxílio alimentação e vale refeição e do aumento no número de servidores da universidade.

Os contínuos déficits observados nos anos de 2011, 2012 e 2013 evidenciaram que são passíveis de aperfeiçoamento as políticas de *accountability* relativas à Administração Geral da Universidade e ao Conselho de Orçamento e Patrimônio. A apresentação de déficits ao final destes períodos (2011-2013) não foi acompanhado por justificativas - pela Administração Geral e COP - para o Conselho Universitário. Desta forma, neste período, houve um claro "descolamento" entre o previsto e realizado, entre o orçamento aprovado no ano anterior e a execução orçamentaria do ano corrente, sem a devida prestação de contas. Com isso, o orçamento tornou-se uma formalidade protocolar, em vez de um instrumento de planejamento, programação de atividades, monitoramento de execução e controle financeiro.

Como uma ilustração relativa a este ponto, citamos a obrigatoriedade da Presidência do Banco Central em prestar justificativas ao Ministério da Fazenda, pelo descumprimento das metas de inflação. O mesmo tipo de política e atuação poderia ser desenvolvida pela COP ao Conselho Universitário.

6.1 Sugestões e recomendações

A partir das considerações expostas, apresenta-se o seguinte conjunto de recomendações. As recomendações foram separadas em quatro tipos: (i) aperfeiçoamento do planejamento financeiro, com adoção de horizontes plurianuais, (ii) aperfeiçoamentos de procedimentos de prestação de contas; (iii) procedimentos específicos em períodos de eleição de novo reitor e (iv) regras de responsabilização e monitoramento orçamentário.

Quanto aos procedimentos relativos à prestação de contas, sugere-se:

- Ampliar as atribuições estatutárias da Comissão de Orçamento e Patrimônio (COP) do Conselho Universitário para além do planejamento orçamentário anual.

Com estas novas atribuições, a COP passaria a ter competência expressa, em colaboração com a Controladoria, para monitorar a execução orçamentária e para informar preventivamente o Conselho Universitário na identificação de riscos para o ano corrente e para exercícios futuros. Estas novas atribuições viabilizariam a obrigatoriedade de submeter aos Conselhos Superiores projeções orçamentárias plurianuais para fundamentar as decisões necessárias para o provisionamento dos recursos financeiros necessários aos investimentos e despesas que transcendem o mandato da Administração corrente.

- Integrar e consolidar os mecanismos de demonstração de despesas (AGOPYAN e TONETO JR., 2015).

As informações relacionadas às despesas da Universidade, bem como sua execução orçamentária são, apesar de disponível no site da Universidade, fragmentada por diversas fontes e páginas diferentes. São apresentados dados orçamentários da Universidade nos seguintes documentos: Anuário Estatístico, Planilhas CRUESP, Planilhas de Orçamento CODAGE, Portal de Transparência da USP (dados de execução orçamentária). Cada uma das fontes apresenta dados parciais quanto ao orçamento, execução orçamentária (atual e de períodos anteriores). A consolidação de todas as informações financeiro-orçamentárias em uma única fonte, atualizada periodicamente (trimestral ou quadrimestralmente) serviria como um diagnóstico do "estado da Universidade", cabendo como instrumento formal de prestação de contas e monitoramento tanto para os *stakeholders* internos e externos da Universidade.

- Elaboração e apresentação de relatório "estado da Universidade" ao Governador do Estado (RANIERI, 2015, p.42), com conhecimento prévio do Conselho Consultivo da USP, conforme Artigo 43 do Estatuto da Universidade.

A prestação de contas (*accountability*) é condição imperativa do processo de gestão de recursos públicos. Adota-se, neste ponto, a ideia apresentada por Ranieri (2015). A autora sugere a prestação de contas periódica a partir de documento explicitando o "estado da universidade". O documento, que não se confunde com os relatórios encaminhados à Secretaria de Ciência e Tecnologia, permitiria o "diálogo direto, fora das instâncias administrativas e burocráticas da administração pública" (RANIERI, 2015, p. 42).

O relatório de prestação de contas com o estado da Universidade, sugere-se, deve ser submetido para análise e avaliação pelo Conselho Consultivo da Universidade de São Paulo. O Conselho Consultivo é instituído como um dos órgãos centrais da Universidade no Artigo 14 ²⁹ do Estatuto da USP. Já o Artigo 43 do Estatuto da USP define este conselho como instância para “assegurar a participação da sociedade nos assuntos relativos à administração da Universidade”. No mesmo Artigo do Estatuto da Universidade é definido como conjunto de competências a este Conselho (destaques do autor):

Artigo 43 (...)

I - encaminhar ao Reitor, para apreciação do Conselho Universitário, subsídios para a fixação das diretrizes e da política geral da Universidade;

II - opinar sobre assuntos que lhe forem submetidos pelo Reitor, pelo Conselho Universitário e por seus membros;

III - opinar sobre o desempenho da Universidade.

Parágrafo único - O Conselho Consultivo será presidido pelo Reitor e terá sua composição e mandato de seus membros fixados no Regimento Geral (Estatuto – Universidade de São Paulo).

Pelo exposto, fica evidente o entendimento que o Conselho Consultivo é órgão natural, definido pelo Estatuto da Universidade, para consulta e avaliação do referido

²⁹ Artigo 14 – São órgãos centrais da Universidade:

I – Conselho Universitário;

II – Conselhos Centrais;

1 – Conselho de Graduação;

2 – Conselho de Pós-Graduação;

3 – Conselho de Pesquisa;

4 – Conselho de Cultura e Extensão Universitária;

III – Reitoria;

IV – Pró-Reitorias;

V – Conselho Consultivo.

documento.

- Elaboração, pela CODAGE, de relatórios de execução orçamentária, com métricas relevantes e periodicidade trimestral, para apoiar a COP no acompanhamento - pelo Conselho Universitário - da execução orçamentária.

O desequilíbrio financeiro, relatado nos capítulos anteriores demonstra a rapidez com que os pequenos superávits da Universidade se transformaram em crônicos déficits estruturais, de difícil reversão. O estoque das reservas da Universidade, que em junho de 2012 acumulava um montante superior a R\$ 3,61 bilhões, passou em questões de meses, em abril de 2014, para R\$ 2,31 bilhões. Uma queda de 36% em menos de dois anos. Assim, a identificação e correção de eventuais desequilíbrios e desvios orçamentários precisa ser tomada de forma rápida, a fim de minimizar os efeitos de um descontrole financeiro. A proposta, neste item, parte da premissa que o período do orçamento - anual - não oferece a segurança para uma célere e robusta identificação de possíveis desequilíbrios. Assim, sem prejuízo da manutenção dos orçamentos anuais, torna-se necessário o monitoramento trimestral para o acompanhamento da execução orçamentária e, principalmente, a pronta identificação de descaminhos desvios significativos em relação ao orçamento planejado.

Considerando que algumas das situações que impactaram o desequilíbrio financeiro da USP ocorreram em período de eleição reitoral, considera-se, em conformidade com Ranieri (2015), a incorporação de um conjunto de normas que disciplinam a governança universitária com ênfase nos aspectos financeiros e de recursos humanos:

- proibição de aumento de despesas com pessoal nos 180 dias antes da posse do novo reitor;
- proibição de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do mandato em curso, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade orçamentária para esse efeito;
- nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor nos três meses que o antecedem e até a posse do reitor, ressalvada a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

- fazer revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início dos 180 dias anteriores ao pleito e até a posse do reitor. (RANIERI, 2015, p. 42).

Finalmente, quanto ao conjunto de propostas para aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização e monitoramento orçamentário:

- Delineamento e implantação de um órgão de monitoramento e controle orçamentário, de função técnica e atuação independente.

A criação deste órgão foi atendida pela criação, em setembro de 2015, da Controladoria Geral da Universidade de São Paulo. Sua criação e prerrogativas foram regulamentadas pela publicação das Resoluções 7105 e 7106.

- Obrigatoriedade de submissão aos Conselhos Superiores de projeções orçamentárias cobrindo períodos de cinco anos com base nas quais são fundamentadas as decisões de aumento de despesas, cujo impacto seja plurianual em especial, aquelas despesas que excedam a duração do mandato da Administração corrente.

O presente estudo demonstrou que decisões de forte impacto plurianual nas finanças da Universidade não foram devidamente submetidas ao Conselho Universitário e Comissão de Orçamento e Patrimônio. Sugere-se, neste item, que todas as decisões que impliquem em despesas plurianuais - notadamente àquelas relacionadas ao pagamento de servidores e benefícios - sejam submetidas para análise e aprovação da COP e CO.

- Além das reservas previdenciárias estabelecidas em 2001, constituir reservas orçamentárias equivalentes a um percentual pré-estabelecido do orçamento anual da Universidade, com regras para composição e uso, para enfrentar os períodos de contração da economia e consequente redução das receitas provindas do Estado.

Há de se considerar que as universidades públicas paulistas, por ter suas receitas

vinculadas aos repasses do tesouro do estado, ficam sujeitas à volatilidade na arrecadação do estado de São Paulo. A criação de reservas permite um "colchão de liquidez" que pode absorver estas flutuações no curto prazo. A criação de uma reserva orçamentária deve ser acompanhada por um conjunto de regras que estipule: as fontes para a constituição do fundo; os parâmetros para as aplicações financeiros de alta liquidez e baixíssimo risco além da explicitação das conjunturas em que estas reservas podem ser utilizadas.

- Obrigatoriedade de desenvolvimento e aprovação de plano plurianual de obras e reformas, vinculado ao mandato da Administração da Universidade.

O desenvolvimento de obras - na sua grande maioria – exige investimentos que transcendem o exercício orçamentário corrente. Esta realidade recomenda um planejamento de médio e longo prazos que extrapolam os orçamentos anuais da Universidade. Para garantir o fluxo de recursos e racionalização do processo de planejamento, sugere-se a criação de um plano de obras e reformas, com participação das Unidades e aprovação da COP e CO. Este plano de obras seria vinculado ao mandato do Reitor, sendo criado no seu primeiro ano de mandato, com execução iniciada no segundo ano e concluída ao final do primeiro ano do mandato do Reitor subsequente.

- Criação de uma configuração padrão para projetos submetidos ao Conselho Universitário, evidenciando o impacto financeiro do projeto quanto ao tempo e recursos envolvidos.

A apresentação de projetos ao Conselho Universitário demanda um processo de sistematização e padronização que evidencie e esclareça os riscos e impactos das decisões a serem tomadas. Isto se mostra ainda mais evidente ao observar que parcela significativa dos participantes do Conselho Universitário não tem formação em disciplinas de gestão ou correlatas.

Sugere-se que as decisões de impacto financeiro sejam apresentadas com um *check-list*, em que seria exposto um conjunto de indicadores (impacto financeiro, impactos não financeiros, riscos envolvidos) aos membros do Conselho Universitário.

Com esta ação, espera-se subsidiar os conselheiros com informações precisas e de entendimento acessível para a tomada de decisões. Com tal procedimento, é possível minimizar a possibilidade de interferência de grupos específicos no que se refere ao direcionamento e articulação do processo decisório.

- Discussão de alternativas para maior participação da comunidade externa à USP nos colegiados superiores.

O Conselho Universitário e a Comissão de Orçamento e Patrimônio são compostos majoritariamente por membros da própria USP, sendo a segunda composta apenas por integrantes da Universidade. Sugere-se a discussão, no âmbito dos conselhos superiores, de eventuais alterações nas regras que determinam a composição destes conselhos, para permitir na COP a participação de membros da comunidade externa que integram o Conselho Universitário. Apenas a inclusão de membros externos não garantiria que melhores decisões fossem tomadas. Entretanto, entende-se que a inclusão de *stakeholders* externos, que atuam em diferentes contextos, no mínimo favoreceria o surgimento de análises e leituras plurais nos processos decisórios.

7. CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES DE ESTUDOS FUTUROS

O presente estudo teve como objetivo identificar as causas do desequilíbrio financeiro da Universidade de São Paulo, no período de 2010 a 2014. Conciliando conceitos de *compliance*, teoria de sistemas e governança universitária, o estudo buscou responder a quatro questões:

- Quais são as razões que explicam o desequilíbrio financeiro apresentado pela Universidade de São Paulo, a partir de 2013?

- Quais são as ações e decisões, tomadas pela Universidade de São Paulo, no período de 2010 e 2013, que provocaram o crescente desequilíbrio financeiro nos anos seguintes?

- As decisões tomadas no período 2010-2013 estavam amparadas nos instrumentos normativos da Universidade de São Paulo?

- A partir da análise dos dados e com base na literatura da área de gestão, quais propostas poderiam aperfeiçoar a governança e a conformidade na Universidade de São Paulo?

As seguintes decisões foram identificadas como sendo indutoras para o desequilíbrio: implantação do plano de carreira de servidores técnico-administrativos e duas movimentações de carreira, promovidas nos anos de 2012 e 2013, decorrentes do plano de carreira; ampliação da base de beneficiários de auxílio-alimentação e vale-refeição; reajuste dos valores destes benefícios acima da inflação acumulada do período. Outra decisão, de menor impacto financeiro, também foi descrita e avaliada: pagamento do Prêmio de Excelência Acadêmica em 2013, sem disponibilidade orçamentária e sem avaliação pela COP e CO. Foi também analisada a criação da Vice-Reitoria Executiva de Administração, em substituição ao cargo de Diretor da CODAGE. A criação da Vice-Reitoria Executiva de Administração, embora tenha resultado em baixo impacto

financeiro, foi analisada por promover uma alteração na estrutura administrativa da Universidade.

O desequilíbrio financeiro da Universidade foi causado pela elevação de gastos sem o resguardo de uma ampliação dos repasses de recursos do Tesouro do Estado de São Paulo. A elevação dos gastos aconteceu especialmente com o aumento de gastos com salários de servidores e pagamentos de benefícios (auxílio alimentação e vale refeição), em detrimento aos gastos de custeio e investimentos.

Outro fator que contribuiu com o desequilíbrio financeiro foi a não adoção de instrumentos de gestão adequados. Universidades são sistemas complexos (BALDRIDGE, 1978) e multifacetados (AXELBERG, 2015). Administradores consideram relações simples e lineares de causa-e-efeito, que em muitos casos não podem ser adotados na organização universitária, pela sua complexidade (BIRNBAUM, 1984). A gestão de uma organização com estas características e neste contexto exige a adoção de instrumentos apropriados de controle financeiro/orçamentário, de gestão de riscos e impactos cruzados (MANZI, 2008).

Contraditoriamente, os dados da pesquisa não apontaram a adoção de processos e instrumentos apropriados de planejamento financeiro/orçamentário e de risco. A implantação do plano de carreira dos servidores técnico-administrativos é ilustrativa neste ponto: na sessão do CO em que o plano foi aprovado, o dado, apresentado pela COP, que amparou a decisão dos conselheiros, foi o impacto percentual do plano de cargos e salários no orçamento da universidade no ano seguinte ao corrente. Uma decisão complexa, irreversível, com significativos impactos financeiros plurianuais fora reduzida a um único dado, que posteriormente se mostrou subdimensionada.

Questões simples – do ponto de vista da gestão universitária – não foram trazidas pela COP: os repasses do tesouro do Estado de São Paulo permanecerão crescentes? Caso negativo, quais são os impactos esperados? Quais são os impactos plurianuais da implementação do plano de carreira? Caso a previsão trazida pela COP (impacto percentual do plano de carreira) mostre-se subdimensionada, quais são os planos de contingenciamento e cenários traçados pela Reitoria e COP? A previsão

considera os impactos cruzados dos reajustes da CRUESP e movimentações de carreira? O uso das reservas previdenciárias da USP como “colchão de segurança” é adequado? A reserva previdenciária pode ser utilizada para elevar as despesas de pessoal correntes e projetadas, mesmo que isto ocorra num período excepcional de crescimento nominal das receitas orçamentárias?

O terceiro achado da pesquisa está relacionado ao uso inadequado das reservas previdenciárias da Universidade. As reservas foram constituídas pela Reitoria da USP (gestão 1997 -2001) como uma provisão, em caso de redução das receitas, para honrar as aposentadorias dos servidores da Universidade, assegurando assim a folha de pagamento dos servidores ativos. No período abrangido por este estudo, as reservas previdenciárias foram tratadas como uma fonte de receita alternativa para os gastos que foram expandidos ou criados. Em outras palavras, reservas (estoque) foram utilizadas como fluxo (receitas), para fazer frente à ampliação de gastos.

Neste sentido, cabe sublinhar que o uso pontual das reservas previdenciárias para atenuar variações nos repasses financeiros recebidos pela USP é justificável; entretanto, a simples menção das reservas como fonte disponível de recursos em uma decisão que levaria à ampliação de gastos, como aconteceu na aprovação do plano de carreira dos servidores técnico-administrativos, aponta para uma distorção do uso das reservas.

A pesquisa também apontou que decisões com impacto financeiro relevante e plurianual não foram discutidas no Conselho Universitário. Não foram localizados registros de aprovação pelo Conselho dos percentuais referentes às duas movimentações de carreira; mudanças nos critérios de concessão de AA e VR e dos percentuais de reajustes dos valores destes benefícios e valores do prêmio de excelência acadêmica, especialmente em 2013, ano em que a Universidade já estava sofrendo os efeitos do desequilíbrio financeiro.

A discussão e votação das mudanças no plenário do Conselho Universitário não garantiria que as decisões seriam melhores ou que o desequilíbrio financeiro fosse evitado. Entretanto, a deliberação de decisões de impacto plurianual no CO favoreceria

a transparência e isenção das decisões tomadas. A pesquisa evidenciou que algumas decisões geram relevante impacto financeiro plurianual - especialmente aquelas ligadas a salários, benefícios e obras - produzindo efeitos que ultrapassam o período de um mandato da Reitoria. Estas decisões, por impor restrições orçamentárias às administrações futuras, não deveriam ser discutidas de forma centralizada, mas sim respeitando toda a cadeia decisória vertical da Universidade: CODAGE, CLR, COP e, finalmente, CO. Ao mesmo tempo, reforça-se, as discussões no CO devem estar amparadas em previsões válidas de impacto financeiro, análise de riscos e impacto cruzado de riscos.

LIMITAÇÕES DA PESQUISA E RECOMENDAÇÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Todo método de pesquisa traz possibilidades e limitações (VERGARA, 1997). As limitações da presente pesquisa estão associadas às escolhas metodológicas adotadas. Uma das limitações do estudo está associada à abordagem de pesquisa. Por ser um estudo de caso, com abordagem qualitativa, seus resultados não permitem generalização para outras instituições com as mesmas características.

Outra limitação está vinculada à escolha do conjunto das decisões analisadas com maior profundidade. Vários documentos da coleta de dados apontam que as decisões descritas e analisadas neste estudo são aquelas que melhor explicam as causas do desequilíbrio financeiro. Entretanto, pelo fato de que todas as decisões do período foram analisadas de forma individualizada, eventualmente algum processo decisório relevante pode não ter sido identificado.

Uma terceira limitação de pesquisa está ligada à escolha das fontes de dados da pesquisa. Para a análise em profundidade das decisões, foram utilizados, exclusivamente, documentos oficiais da Universidade de São Paulo, especialmente atas dos conselhos superiores e relatórios da CODAGE, optando-se por não utilizar

entrevistas. A opção se justifica pelo fato de que, ao entrevistar, por exemplo, algum participante dos Conselhos Superiores, após os desdobramentos do desequilíbrio financeiro, corre-se o risco de não se ter acesso às informações que levaram às decisões àquela época, mas sim a uma interpretação subjetiva do personagem à luz dos eventos e efeitos decorrentes daquela decisão.

Em termos de recomendações para estudos futuros, pode-se, de forma não exaustiva, sugerir a realização das seguintes pesquisas:

- Estudar a atuação do administrador público e o devido *compliance* em situações em que o contexto legal e normativo não é explícito ou é subjetivo ao delimitar os limites de atuação. A administração universitária traz um contexto de pluralidade de situações e desafios, trazendo a dúvida: qual o limite à discricionariedade do gestor?

- Registrar as particularidades do desequilíbrio financeiro nas demais universidades públicas paulistas, Unesp e Unicamp, onde também se observou uma situação de desequilíbrio financeiro análoga a da USP;

- O presente trabalho tem um recorte de tempo limitado, 2010 a 2014, enfatizando as decisões que levaram ao desequilíbrio financeiro. Sugere-se investigar os desdobramentos do desequilíbrio, ampliando a análise temporalmente e documentando as decisões tomadas no âmbito dos Conselhos Superiores para retomar o equilíbrio financeiro/orçamentário.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOPYAN, V.; TONETO JR, R. **O Desequilíbrio Financeiro da USP: Origens e Medidas de Ajuste**. Revista USP, n. 105, p. 19-32, 2015.

ANASTASSOPOULOS et al. **Strategor**: stratégie, structure, décision, identité – politique générale d'entreprise. Paris: InterEditions, 1991.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

AXELBERG, J. **Competing on the world stage**: the Universidade de São Paulo and global universities rankings. 2015. 171p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

BACHARACH, S. B. Notes on a Political Theory of Educational Organizations. In A. Westoby (Ed.). **Culture and Power in Educational Organizations**. Philadelphia: Open University Press, pp. 277-288, 1988.

BALDRIDGE, J. CURTIS, D., ECKER, G. **Policy making and effective leadership**. San Francisco & London: Jossey-Bass, 1978.

_____. **Estruturación de políticas y liderazgo efectivo en la educación superior**. México: Noema, 1982.

_____. **Power and Conflict in the University**. New York: John Wiley & Sons, 1971.

BECHER, T. Principles and Politics: an Interpretative Framework for University Management. In A. Westoby (Ed.). **Culture and Power in Educational Organizations**. Philadelphia: Open University Press, 1988.

BIRNBAUN, R. **How colleges work**: the cybernetics of academic organization and leadership. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

BLAU, P. M. & SCOTT, W. R. **Organizações Formais**. São Paulo: Atlas, 1977.

BOGDAN, R. BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: LDA, 1994.

BOLMAN, L., DEAL, T. **Modern approaches to Understanding and Managing Organizations**. San Francisco: Jossey, 1989.

BORÇA, G. R.; TORRES, E. T. **Analisando a crise do subprime**. Revista do BNDES. V. 15. N. 30. P. 129-159. Dez, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado,

1988.

BRONN, P.S.; OLSON, E.L. **Mapping the strategic thinking of the public relation managers in a crisis situation:** an illustrative example using conjoint analysis. *Public Relations Review*, 25(3), 351-368, 1999.

CERVO, A.L. e BERVIAN, P.A. **Metodologia científica: para uso de estudantes universitários.** 3a.ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CODAGE. **Anuário estatístico 2001-2014.** Disponível em: <uspdigital.usp.br/anuário/> Acesso em: 01-03-2015.

COHEN, M. D. & MARCH, J. G. **Leadership and Ambiguity. The American College President.** New York: McGraw-Hill, 1974.

_____, MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. **Garbage Can Model of Organizational Choice.** *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, n° 1, pp. 1-25, 1972.

COIMBRA, M. MANZI, V. **Manual de Compliance.** São Paulo: Atlas, 2010.

CRESWELL, J W. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches.** Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 2014.

CRUZ, H. Apresentação: Hélio Nogueira da Cruz. IN: MARCOVITCH, J. (Org). **A USP e seus desafios – Volume I.** São Paulo: EDUSP. 2001.

DRÉZE, J.; DEBELLE, J. **Concepções da universidade.** Fortaleza: EDUFCE, 1983.

DURHAM, E. **A autonomia universitária: extensão e limites.** Documento de trabalho. São Paulo: USP, 2005

ELLSTRÖM, P. **Rationality, Anarchy and The Planning of Change in Educational Organizations.** A Study of Problem Solving and Planning of Change in Small Work Groups. Tese (Doutorado em Administração) Linköping University, 1984.

ERIC. **Ashe Higher Education Report 2001.** Disponível em: <[http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1002/\(ISSN\)1536-0709/issues?activeYear=2001](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1002/(ISSN)1536-0709/issues?activeYear=2001)>. Acesso em 01-03-2015, 2001.

ÉSTHER, A. B. **Universidade: uma "eterna" crise de identidade.** In: Seminário acadêmico do mestrado em economia aplicada, 2007, Juiz de Fora. Texto para discussão -011/2007, 2007.

ETZIONI, A. **Organizações modernas.** São Paulo: Pioneira, 1974.

FEARN-BANKS, K. **Crisis Communications: A Casebook Approach.** Mahwah, N.J: Lawrence Erlbaum Associates, 2007.

FERREIRA, S. **A universidade do século XXI: concepções, finalidades e contradições**. 305p. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

FGV. **Índices gerais de preços**. Disponível em <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6160B0D7D>>. Acesso em 17/06/2016.

FILLER, L. MANN, H. **On the Crisis in Education**. Yellow Springs: Antioch Press, 1965.

FRANCO, H. **A Contabilidade na Era da Globalização**. São Paulo: Atlas, 1999

FRIEDBERG, E. **O Poder e a Regra**. Dinâmicas da Ação Organizada. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

GOLDEMBERG, J. **Crise põe autonomia da USP em xeque**. Jornal O Estado de São Paulo, 2014 (meio eletrônico).

_____. **Debate IEA – Crise na USP**. Universidade de São Paulo. Disponível em <<http://www.iea.usp.br/eventos/eventos-gerais/crise-da-usp>>. Acesso em 20/05/2016.

GOODMAN, P. **The community of scholars**. New York: Random House, 1962.

HARDY, C., FACHIN, R. C. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. Porto Alegre, RS: Editora da Universidade, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

HOBBSBAWM, E. J. **A Era dos extremos**. O breve século XX: 1914-1991. 1. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

JANOTTI, A. **Origens da universidade: a singularidade do caso português**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Pedagógica, 1979.

KEZAR, A.; ECKEL, P. **Meeting Today's Governance Challenges**. Journal of Higher Education 75 (4), pp. 371–399, 2004.

KWICKERS, P. **Governing governance: organisation law and network - process - design**. International Journal for Education Law and Policy. Vol. 1. 73-102, 2002.

LAGADEC, P. **Preventing chaos in a crisis: strategies for prevention, control, and damage limitation**. New York: McGraw-Hill, 1993.

LEITÃO, P. C. C. **Informação, concorrência e processo decisório em instituições de ensino superior: um estudo sob o enfoque do sensemaking organizacional**. Tese.

(Doutorado em Ciência da Informação). Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

LERBINGER, O. **The crisis manager: facing risk and responsibility**. Mahwah: Erlbaum, 1997.

LÉVI-STRAUSS, C. **Tristes trópicos**. São Paulo: Anhembi, 1957.

LINKE, C. G. **Crisis: dealing with the unexpected**. In CANTOR, B. Experts in action: inside public relations. New York: Longman, 1989.

LODI, J. B. **Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MANZI, V. **Compliance no Brasil - consolidação e perspectivas**. São Paulo: Saint Paul, 2008.

MARCH, J.G.; OLSEN, J. **Ambiguity and choice in organizations**. Bergen: Universitetsforlaget, 1976.

MARCOVITCH, J. . **Universidade em Movimento**. Revista USP, v. 105, p. 43-50, 2015.

_____. **A universidade (im)possível**. São Paulo: Futura, 1998.

_____. Conferencia proferida no seminário “Cursos de Extensão na USP em Debate”, realizado na Universidade de São Paulo em 22/06/2015.

MAYNTZ, R. **Sociología de la Organización**. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

MERTON, R. K. **Sociologia teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MILLETT, J. D. (1968). **Decision Making and Administration in Higher Education**. Ohio: The Kent State University Press.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**. São Paulo: Atlas, 2003.

_____; LAMPEL, J.; QUINN, J.B.; GHOSHAL, S. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MORENO, N. A. **A informação arquivística no processo de tomada de decisão em organizações universitárias**. Belo Horizonte, Tese de Doutorado, UFMG/ECI, 2006.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MORIN, E. **For a crisiology**. Industrial and Environmental Crisis Quartely. 7(1), 5-21, 1992.

- MUTH, M; DONALDSON, L. **Stewardship Theory and Board Structure: a Contingency Approach**. Corporate Governance. 6.1: 5-28, 1998.
- NEWTON, A. **The handbook of compliance: making ethics work in financial services**. Mind into Matter, 2002.
- OLIVEIRA, R. C. **Educação superior, concepções e função social da universidade**. Anais do V Encontro de Pesquisa em Educação. Maceio, 2010.
- PEARSON, C.M.; CLAIR, J. A. **Reframing crisis management**. Academy of Management Review. 23(1), 59-76, 1998.
- PERCY-SMITH, C. **Local governance in Britain**. Basingstoke: Palgrave, 2001.
- POSTER, C. **School Decision Making**. Heinemann: ducational Hooks, 1976.
- RANIERI, N. B. S. **Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil**. R. CEJ, n. 31, out/dez, 2005.
- _____. **Autonomia Universitária e Lei de responsabilidade Fiscal: relações e Implicações**. Revista USP, n. 105, p. 33-42, 2015.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.
- SARTORI, Rejane. **Governança em agentes de fomento dos sistemas regionais de CT&I**. Tese: Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Florianópolis: UFSC, 2011.
- SCHRAMM, S. **Notes on case studies for instructional media projects**. Working paper for Academy of educational Development, Washington DC, 1971.
- SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks: SAGE, 1995.
- SELLTIZ, C; LAWRENCE, S.; WRIGHTSMAN, C.; COOK, S. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: E.P.U, 1987.
- SHATTOCK, M. **Managing Good Governance in Higher Education**. Berkshire, England: Open University, 2006.
- SIDDIQUI, S A. **Managerial Economics and Financial Analysis**. New Delhi: New Age, 2005
- SINGH, N. BUSSEN, J. **Compliance management**. Santa Barbara (Califórnia): Praeger, 2015.
- TEIXEIRA, A. **Educação e universidade**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1988.
- TOMASI, M. **Dilemas das decisões orçamentárias**. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal da Bahia, 2012.

TRINDADE, H. **Saber e poder: os dilemas da universidade brasileira**. Estudos Avançados. Vol.14, n.40, 2000.

TYLER, W. B. **Organización Escolar. Una Perspectiva Sociológica**. Madrid: Morata, 1991.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Anuário estatístico 2014**. Endereço: uspdigital.usp.br/anuario/ Acesso em: 01-03-2015.

_____. **Anuário estatístico 2015**. Endereço: uspdigital.usp.br/anuario/ Acesso em: 01-03-2015.

_____. **Comunicado da reitoria de 04-12-2013**. Gabinete da reitoria, 2013.

_____. **Resolução N. 5483** de 06 de Novembro de 2008. Secretaria Geral, 2008.

_____. **Secretaria Geral**. Ata da reunião do Conselho Universitário realizada no dia 16 de novembro de 2010.

_____. **Atas da Comissão de Orçamento e Patrimônio (2010-2014)**. Secretaria Geral. São Paulo, 2015.

_____. **Atas do Conselho Universitário (2010-2014)**. Secretaria Geral. São Paulo, 2015.

_____. **Ciclo da USP discute ciência e inovação no Brasil**. Disponível em <<http://www5.usp.br/70389/ciclo-na-usp-discute-ciencia-e-inovacao-no-brasil/>>. Acesso em 20/06/2016.

_____. **Parecer da Comissão Gestora do Prêmio Excelência Acadêmica Institucional USP**. Disponível em <<http://www.usp.br/imprensa/?p=5990>>. Acesso em 05/07/2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

WEBER, M. **Ensaaios de Sociologia**. 2a edição, Rio de Janeiro, Zahar, 1971.

_____. ELDRIDGE, J. E. T. **Max Weber: The Interpretation of Social Reality**. New York: Scribner, 1975.

WEICK, K. E. **Educational Organizations as Loosely Coupled Systems**. Administrative Science Quarterly. Vol. 21, nº 1, pp. 1-19, 1976. Sons, 1971.

_____. **Sensemaking in organizations**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

WHITEHEAD, A. N. **The aims of educations**. London: Williams and Norgate, 1929.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2008.

ANEXO I

Relação de documentos consultados

Documento	Discriminação dos documentos e fonte
Atas das reuniões do Conselho Universitário	<p>Datas: 23/02/2010; 06/04/2010; 14/09/2010; 09/11/2010; 16/11/2010; 14/12/2010; 14/12/2010; 01/03/2011; 10/05/2011; 28/06/2011; 05/07/2011; 18/10/2011; 13/12/2011; 23/02/2012; 20/06/2012; 26/06/2012; 25/09/2012; 18/12/2012; 26/03/2013; 02/07/2013; 01/10/2013; 11/02/2014; 25/02/2014; 25/03/2014; 20/05/2014; 03/06/2014; 26/08/2014; 02/09/2014; 16/09/2014; 11/11/2014; 18/11/2014; 09/12/2014</p> <p>Fonte: Site - Secretaria Geral da USP. Endereço: http://www.usp.br/secretaria/?page_id=3770</p>
Atas das reuniões Comissão de Orçamento e Patrimônio	<p>Datas: 09/02/2010; 08/03/2010; 23/03/2010; 13/04/2010; 10/05/2010; 24/05/2010; 09/08/2010; 30/08/2010; 20/09/2010; 18/10/2010; 08/11/2010; 22/11/2010; 06/12/2010; 14/02/2011; 14/03/2011; 11/04/2011; 28/04/2011; 09/05/2011; 23/05/2011; 06/06/2011; 20/06/2011; 08/08/2011; 22/08/2011; 05/09/2011; 19/09/2011; 03/10/2011; 17/10/2011; 07/11/2011; 21/11/2011; 05/12/2011; 12/03/2012; 26/03/2012; 23/04/2012; 14/05/2012; 28/05/2012; 25/06/2012; 13/08/2012; 27/08/2012; 24/09/2012; 22/10/2012; 12/11/2012; 10/12/2012; 18/02/2013; 08/04/2013; 22/04/2013; 06/05/2013; 03/06/2013; 01/07/2013; 12/08/2013; 26/08/2013; 16/09/2013; 30/09/2013; 21/10/2013; 18/11/2013; 09/12/2013; 13/02/2014; 18/02/2014; 18/03/2014; 01/04/2014; 15/04/2014; 13/05/2014; 27/05/2014; 24/06/2014; 26/06/2014; 08/07/2014; 05/08/2014; 21/08/2014; 28/08/2014; 02/09/2014; 09/09/2014; 12/09/2014; 16/09/2014; 07/10/2014; 21/10/2014; 04/11/2014; 19/11/2014; 02/12/2014; 09/12/2014</p> <p>Fonte: Site - Secretaria Geral da USP. Endereço: http://www.usp.br/secretaria/?page_id=3777</p>
Atas das reuniões Comissão de Legislação e Recursos	<p>Datas: 08/03/2010; 17/03/2010; 20/04/2010; 16/06/2010; 10/08/2010; 10/09/2010; 26/10/2010; 30/11/2010; 14/12/2010; 01/03/2011; 22/03/2011; 26/04/2011; 24/05/2011; 22/06/2011; 24/08/2011; 21/09/2011; 05/10/2011; 04/11/2011; 08/12/2011; 14/03/2011; 11/04/2011; 13/06/2011; 15/08/2011; 18/09/2011; 24/10/2011; 05/12/2011; 14/03/2012;</p>

	<p>11/04/2012; 13/06/2012; 15/08/2012; 18/09/2012; 24/10/2012; 05/12/2012; 16/04/2013; 05/06/2013; 27/08/2013; 24/09/2013; 27/11/2013; 17/02/2014; 11/03/2014; 08/04/2014; 06/05/2014; 10/06/2014; 05/08/2014; 20/08/2014; 17/09/2014; 29/10/2014; 01/12/2014</p> <p>Fonte: Site - Secretaria Geral da USP. Endereço: http://www.usp.br/secretaria/?page_id=3794</p>
Anuário Estatístico USP	<p>Anos 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015</p> <p>Fonte: Site – Anuário Estatístico Endereço: https://uspdigital.usp.br/anuario/</p>
Diretrizes orçamentárias USP	<p>Anos: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014</p> <p>Fonte: Site – Controladoria da Administração Geral da USP (CODAGE) Endereço: http://www.usp.br/codage/?q=node/35</p>
Orçamento – USP	<p>Anos 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015</p> <p>Fonte: Site – Controladoria da Administração Geral da USP (CODAGE) Endereço: http://www.usp.br/codage/?q=node/35</p>
Planilhas CRUESP	<p>Anos 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015</p> <p>Fonte: Página Planilha CRUESP do site da Controladoria da Administração Geral da USP (CODAGE). Endereço: http://www.usp.br/codage/?q=node/8</p>
Jornal Folha de São Paulo	<p>Ano 2014 (01/01/2014 a 31/12/2014).</p> <p>Fonte: Site da Folha de São Paulo.</p> <p>Endereço: www.uol.com.br/fsp</p>
Comunicados da Reitoria	

	<p>Anos 2009 a 2014</p> <p>Fonte: Site da Sala de Imprensa da USP.</p> <p>Endereço: http://www.usp.br/imprensa/?cat=2416</p>
--	---