

**UNESP**  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**  
**Faculdade de Ciências e Letras**  
**Campus de Araraquara - SP**

JOSÉ MUNHOZ FERNANDES

**AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA: UMA ANÁLISE DO MODELO DAS  
UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS**



ARARAQUARA – S.P.  
2023

JOSÉ MUNHOZ FERNANDES

**AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA: UMA ANÁLISE DO  
MODELO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras Unesp/Araraquara, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação Escolar.

**Linha de pesquisa:** Política e Gestão Educacional.  
**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Teresa Miceli Kerbauy.

ARARAQUARA - S.P.  
2023

F363a

Fernandes, José Munhoz

Autonomia de gestão financeira: : uma análise do modelo das universidades estaduais paulistas / José Munhoz Fernandes. -- Araraquara, 2023

142 p. : il., tabs., mapas

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Teresa Miceli Kerbauy

1. Universidades. 2. Financiamento. 3. Autonomia de gestão financeira. 4. Governança universitária. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).  
Essa ficha não pode ser modificada.

**JOSÉ MUNHOZ FERNANDES**

**AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA: UMA ANÁLISE DO MODELO DAS  
UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras Unesp/Araraquara, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação Escolar.

**Linha de pesquisa:** Política e Gestão Educacional.  
**Orientadora:** Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Teresa Miceli Kerbauy.

Data da defesa: 01/12/2023.

**MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy**  
Universidade Estadual Paulista (UNESP).

---

**Membro Titular: Prof<sup>o</sup> Dr. Álvaro Martim Guedes**  
Universidade Estadual Paulista (UNESP).

---

**Membro Titular: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Márcia Lopes Reis**  
Universidade Estadual Paulista (UNESP).

---

**Membro Titular: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elizabeth Balbachevsky**  
Universidade de São Paulo (USP).

---

**Membro Titular: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Teresa Dib Zambon Atvars**  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
UNESP – Campus de Araraquara (virtual)

## **Dedico esse trabalho a**

Meus pais José e Ana (*in memoriam*), pois, mesmo não tendo a oportunidade de escolarização formal, souberam estimular os filhos sobre a importância da EDUCAÇÃO.

Minha esposa Rosane e meus filhos Gabriel e Beatriz, pela compreensão e apoio nesta jornada, um PROJETO DE VIDA desafiador, já na minha terceira idade.

## **AGRADECIMENTOS**

DEUS, pela vida e por sentir sua presença, sempre.

FAMÍLIA, pelo estímulo e compreensão durante a jornada.

ORIENTADORA, Profa. Teresa, pelo acolhimento, apoio, confiança e compreensão em todos os momentos, orientando de forma a me proporcionar segurança nesta caminhada.

PROGRAMA PG EDU FCLAr, por me receber e me apoiar ao longo desta jornada.

PROFESSORES, inesquecíveis, por compartilhar seus conhecimentos, suas experiências, nos inspiraram a todo o momento, os quais nomeio: Álvaro Martim Guedes, Cláudia Dias Proste, José Luis Bizelli, Márcia Lopes Reis, Maria Teresa Miceli Kerbauy, Ricardo Ribeiro e Sebastião de Souza Lemes.

COLEGAS da turma ingressante no 2º semestre de 2019, pelos momentos de convivência, estímulo e compartilhamento, infelizmente interrompidos pela COVID-19.

AMIGOS, em especial: Alexandre Benedetti, Alexandre Salgado Rodrigues, Cláudia Gomes de Aragão, Luiz Bertonha Júnior, pelo apoio técnico e a Profa. Ana Maria de Carvalho Guedes, pela revisão textual de língua portuguesa desta tese

INSTITUIÇÃO TOLEDO DE ENSINO, onde atuo como docente e pesquisador, pelo estímulo e apoio para percorrer esta jornada.

BANCA DE QUALIFICAÇÃO, professores Álvaro Martim Guedes (UNESP) e Pedro Antônio de Melo (UFSC), pelas ricas e fundamentais contribuições.

REITORES, atores fundamentais nesta jornada, por aceitarem doar seu tempo e compartilhar suas ricas experiências, nos possibilitando ir além de um trabalho teórico, os quais nomeio:

ANTÔNIO MANOEL DOS SANTOS SILVA (UNESP)

ARTHUR ROQUETE DE MACEDO (UNESP)

CARLOS ALBERTO VOGT (UNICAMP)

HERMAN JACOBUS CORNELIS VOORWALD (UNESP)

JACQUES MARCOVITCH (USP)

JOSÉ GOLDEMBERG (USP)

MARCELO KNOBEL (UNICAMP)

MARCOS MACARI (UNESP)

PAULO MILTON BARBOSA LANDIM (UNESP)

ROBERTO LEAL LOBO E SILVA FILHO (USP)

SANDRO ROBERTO VALENTINI (UNESP)

SUELY VILELA SAMPAIO (USP)

VAHAN AGOPYAN (USP)

**Frase**

*Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo.*

*Todos nós sabemos alguma coisa.*

*Todos nós ignoramos alguma coisa.*

*Por isso aprendemos sempre.*

*(Paulo Freire)*

## RESUMO

A presente tese de doutorado tem como objetivo analisar, a partir da percepção e da vivência dos reitores, o modelo de autonomia de gestão financeira das três universidades estaduais paulistas: USP, UNICAMP e UNESP, estabelecido pelo Decreto Estadual nº 29.598 de 2 de fevereiro de 1989, o qual vincula um percentual da arrecadação líquida do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, atualmente 9,57%, para o financiamento dessas universidades. Dois motivos principais justificam esta pesquisa: o primeiro, em função de este modelo ser considerado único no país e, provavelmente, segundo alguns autores, no mundo, o que pode indicar um ineditismo em termos do tema investigado. Quanto ao segundo, dois fatos recentes apontam que este modelo está sob riscos: o ICMS, fonte originária e principal de financiamento dessas universidades, teve o seu volume de arrecadação impactado negativamente a partir da vigência em 23 de junho de 2022 da Lei Complementar nº 194/2022, período no qual os entes federativos tiveram que reduzir suas alíquotas sobre combustíveis, energia elétrica, comunicação e transporte coletivo, visto que esses produtos e serviços passaram a ser considerados essenciais. Outro fato diz respeito à possibilidade de este imposto vir a ser extinto em função da substituição de cinco tributos, incluindo o ICMS, por três novos, alvo da Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2019, que foi aprovada no plenário do Senado no dia 08 de novembro de 2023 e retornará à Câmara dos Deputados para nova e definitiva votação. De abordagem predominantemente qualitativa, o estudo envolveu pesquisa bibliográfica, documental e de campo, contando esta última com a aplicação de questionário e vídeo entrevista, para se conhecer, junto aos reitores que conduziram as três universidades no período de 1989 a 2022, as suas percepções e vivências diante deste modelo de autonomia de gestão financeira. Os dados coletados foram examinados por meio da técnica análise de conteúdo, com o apoio do *software NVivo*, versão 14, criando-se, para tanto, categorias de análise (estudo/investigação), conhecendo-se, desta forma, a percepção da população pesquisada sobre este modelo de autonomia e seus impactos na governança e no financiamento dessas instituições, identificando, dentre outros, facilitadores, dificultadores e desafios sob a ótica de quem vivenciou o modelo ora pesquisado. Os resultados obtidos indicam que os reitores reputam a autonomia de gestão financeira de nossas universidades estaduais paulistas um bem fundamental, que possibilita, a cada universidade, uma governança planejada e flexível na elaboração e execução orçamentária, fundamental para a excelência obtida nas últimas décadas acerca do principal propósito dessas instituições: o ensino, a pesquisa e a extensão de serviços à comunidade. Ao mesmo tempo, os reitores manifestaram preocupações com o futuro deste modelo, diante dos riscos a que ele está submetido, desde a queda na arrecadação do ICMS já sentida desde o segundo semestre de 2022, ao iminente desaparecimento deste imposto diante da reforma tributária e, até mesmo, a fragilidade do instrumento que concedeu a autonomia em fevereiro de 1989, um Decreto. As ponderações acima confirmam a justificativa da proposta de nossa pesquisa e desta tese de doutoramento.

**Palavras-chave:** universidades; financiamento; autonomia de gestão financeira; governança universitária.



## ABSTRACT

This doctoral thesis aims to analyze, based on the perception and experience of the rectors, the model of financial management autonomy of the three state universities in São Paulo: USP, UNICAMP and UNESP, established by State Decree nº 29,598 of February 2, 1989, which links a percentage of the net collection of the Tax on the Circulation of Goods and Services – ICMS, currently 9.57%, to the financing of these universities. Two main reasons justify this research: the first, because this model is considered unique in the country and, probably, according to some authors, in the world, which may indicate a novelty in terms of the topic investigated. Regarding the second, two recent facts indicate that this model is at risk: ICMS, the original and main source of financing for these universities, had its revenue volume negatively impacted as of the entry into force on June 23, 2022 of Complementary Law No. 194 /2022, a period in which federative entities had to reduce their rates on fuel, electricity, communication and public transport, as these products and services became considered essential. Another fact concerns the possibility of this tax being extinguished due to the replacement of five taxes, including the ICMS, with three new ones, target of the Proposed Amendment to the Constitution nº 45/2019, which was approved in the Senate plenary on the day November 8, 2023 and will return to the Chamber of Deputies for a new and final vote. With a predominantly qualitative approach, the study involved bibliographical, documentary and field research, the latter including the application of a questionnaire and video interview, to learn, together with the rectors who led the three universities in the period from 1989 to 2022, their perceptions and experiences regarding this model of financial management autonomy. The collected data were examined using the content analysis technique, with the support of NVivo software, version 14, creating analysis categories (study/investigation), thus understanding the population's perception. researched on this model of autonomy and its impacts on the governance and financing of these institutions, identifying, among others, facilitators, hindrances and challenges from the perspective of those who experienced the model now researched. The results obtained indicate that the rectors consider the autonomy of financial management of our state universities in São Paulo to be a fundamental asset, which allows each university to have planned and flexible governance in the preparation and execution of budgets, fundamental for the excellence obtained in recent decades regarding the The main purpose of these institutions: teaching, research and extending services to the community. At the same time, the rectors expressed concerns about the future of this model, given the risks to which it is subject, from the drop in ICMS collection already felt since the second half of 2022, to the imminent disappearance of this tax in the face of tax reform and, even, the fragility of the instrument that granted autonomy in February 1989, a Decree. The above considerations confirm the justification of our research proposal and this doctoral thesis.

**Keywords:** universities; financing; financial management autonomy; university governance.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - UNESP, UNICAMP e USP – distribuição dos <i>campi</i> universitários pelo estado ...	34
Figura 2 - O modelo de universidade como sistema .....	41
Figura 3 - Modelos de governança configurados a partir da legitimidade e efetividade.....	48
Figura 4 - Distribuição dos <i>campi</i> da USP pelo estado .....	61
Figura 5 - Distribuição dos <i>campi</i> da UNICAMP pelo estado .....	62
Figura 6 - Distribuição dos <i>campi</i> da UNESP pelo estado - 2023 .....	63
Figura 7 - Presença territorial das universidades antes e após a autonomia.....	65
Figura 8 - Indicadores de produtividade das universidades entre 1989 e 2017.....	66
Figura 9 - Números da expansão relacionados ao ensino.....	67
Figura 10: Números da expansão relacionados a produção científica.....	68
Figura 11 - Ranking Shangai Jiao Tong – Global Ranking of Academic Subjects - 2022 .....	70
Figura 12 - USP – portal transparência .....	78
Figura 13 - UNICAMP – portal transparência .....	78
Figura 14 - UNESP – portal transparência .....	79
Figura 15 - Canal de comunicação - USP.....	80
Figura 16 - Canal de comunicação - UNICAMP .....	81
Figura 17 - Canal de comunicação - UNESP .....	81
Figura 18 - Análise de cluster – similaridade de respostas entre os pesquisados – questão 1 .	86
Figura 19 - Nuvem de palavras – mais utilizadas nas respostas - questão 1 .....	87
Figura 20 - Análise de cluster – similaridade de respostas entre os pesquisados – questão 2 .	89
Figura 21 - Nuvem de palavras – mais utilizadas nas respostas - questão 2 .....	90
Figura 22 - Análise de cluster – similaridade de respostas entre os pesquisados – questão 3.	92
Figura 23 - Nuvem de palavras – mais utilizadas nas respostas - questão 3 .....	93

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição das IES brasileiras por categoria administrativa - 2022 .....	27
Gráfico 2 - Vínculo Modelo de Autonomia de Gestão Financeira x Crises.....	95
Gráfico 3 - Vínculo Modelo de Autonomia de Gestão Financeira x Resultados positivos.....	96
Gráfico 4 - Risco de revogação do Decreto que instituiu a autonomia de gestão financeira ...	97
Gráfico 5 - Reforma Tributária: riscos de desaparecimento do ICMS.....	98
Gráfico 6 - LC nº 194/2022: riscos de redução na receita das universidades.....	100
Gráfico 7 - Autonomia de gestão financeira: riscos de retornar ao modelo anterior - LDO..	102
Gráfico 8 - Importância na formação de lideranças futuras pelas próprias universidades .....	103

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1– Distribuição das IES estaduais no Brasil por região - 2023 .....	27
Tabela 2 - Previsão Constitucional do percentual de financiamento da educação superior.....	30
Tabela 3 - Orçamento das IES públicas paulistas – 2023 (parcial).....	39
Tabela 4 – População alvo da pesquisa .....	54
Tabela 5 – QS University Ranking Latin America e Caribe - 2023.....	71

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição das IES brasileiras por organização acadêmica e categoria administrativa .....	24
Quadro 2 - Repasse da cota-parte às universidades – ano 2022 .....	37
Quadro 3 – Liberações financeiras adicionais às universidades – ano 2022.....	38
Quadro 4 - Conceitos dos modelos de tomada de decisão - literatura.....	46
Quadro 5 - Reitores da UNESP no período de 1989-2022.....	53
Quadro 6 - Reitores da UNICAMP no período de 1989-2022 .....	54
Quadro 7 – Reitores da USP no período de 1989-2022 .....	54
Quadro 8 - Presença/posição das universidades estaduais paulista no Times Higher Education LATAN.....	68
Quadro 9 - Repasse do ICMS x Comprometimento com FOPAG – 2016.....	73
Quadro 10 - Repasse do ICMS x Comprometimento com FOPAG – 2021 .....	74
Quadro 11 - Repasse do ICMS x Comprometimento com FOPAG – ano de 2022 .....	75
Quadro 12 - Arrecadação do ICMS e cota parte universidades – janeiro a setembro-2023...	101
Quadro 13 - Considerações resultantes da pesquisa.....	106

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI** - Ação Direta de Inconstitucionalidade.
- ALESP** – Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.
- ANDIFES** - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.
- APA** - *American Psychological Association*.
- BRIC** – Brasil, Rússia, Índia e China.
- CBS** – Contribuição sobre Bens e Serviços.
- CEP** - Comitê de Ética e Pesquisa.
- CF** – Constituição Federal.
- CGU** - Controladoria Geral da União.
- CIGU** – Colóquio Internacional de Gestão Universitária.
- CNS** – Conselho Nacional de Saúde.
- COVID-19** – *Corona Virus Disease* (doença do coronavírus) ano de 2019
- CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito.
- CPS** – Centro Paula Souza.
- CRUESP** – Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas.
- DOU** – Diário Oficial da União.
- EaD** – Educação a Distância.
- FATEC** – Faculdade de Tecnologia.
- FCLAr** – Faculdade de Ciências e Letras – campus de Araraquara.
- FOPAG** – Folha de pagamento.
- FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.
- IBS** – Imposto sobre Bens e Serviços.
- ICMS** - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.
- IES** – Instituição de Educação Superior.
- INPEAU** – Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária.
- IVA** – Imposto sobre o Valor Agregado.
- LAI** – Lei de Acesso a Informação.
- LDB** - Lei de Diretrizes e Bases da Educação.
- LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- LGU** – Lei Geral das Universidades.
- LOA** – Lei Orçamentária Anual.

**MPO** - Ministério do Planejamento e Orçamento.

**PEC** – Proposta de Emenda à Constituição.

**PEP** – Programas Especiais de Parcelamento.

**PLC** – Projeto de Lei Complementar.

**SIC** – Serviço de Informação ao Cidadão.

**SINAES** - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

**STF** – Supremo Tribunal Federal.

**TCESP** – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

**TCLE** - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

**UEAP** – Universidade do Estado do Amapá.

**UFSC** – Universidade Federal de Santa Catarina

**UNESP** – Universidade Estadual Paulista.

**UNICAMP** – Universidade Estadual de Campinas.

**UNIVESP** – Universidade Virtual do Estado de São Paulo.

**USP** – Universidade de São Paulo.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1	Justificativa.....	15
1.2	Estrutura do trabalho.....	16
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>17</b>
2.1	Princípios da autonomia universitária.....	17
2.1.1	Contexto histórico da autonomia universitária no Brasil .....	21
2.1.2	Dimensões da autonomia universitária.....	22
2.2	A autonomia de gestão financeira nas universidades federais .....	24
2.3	A autonomia de gestão financeira nas universidades estaduais .....	26
2.4	A autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas .....	31
2.4.1	O ICMS como base do modelo de financiamento .....	35
2.4.2	O método de apuração dos recursos do ICMS às universidades: a cota-parte. 36	
2.5	A universidade como organização .....	39
2.6	A Governança universitária.....	41
2.7	O processo decisório nas universidades .....	45
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>50</b>
3.1	Classificação da pesquisa .....	50
3.2	População do estudo .....	51
3.3	Aspectos éticos do estudo .....	56
3.4	Técnicas e instrumento de coleta dos dados .....	56
3.5	Técnica de análise dos dados – pesquisa de campo.....	58
<b>4</b>	<b>AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>60</b>
4.1	Caracterização das universidades pesquisadas.....	60
4.2	Alguns indicadores de impacto .....	63
4.2.1	Expansão das universidades .....	65
4.2.2	Presença das universidades nos <i>rankings</i> universitários.....	68
4.3	Receita e despesa nas universidades.....	72
4.4	O controle interno do gasto público nas universidades.....	75
4.5	A transparência nas universidades .....	77
4.6	Os canais de comunicação nas universidades.....	79
4.7	Accountability nas universidades .....	81
<b>5</b>	<b>A AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA NA PERCEPÇÃO DOS REITORES. 85</b>	
5.1	Aspectos facilitadores .....	86
5.2	Aspectos dificultadores .....	88
5.3	Fato mais desafiador da autonomia de gestão financeira .....	91
5.4	Autonomia x crise financeira .....	94
5.5	Autonomia x resultados positivos.....	95
5.6	Autonomia x revogação do Decreto .....	97
5.7	Autonomia x reforma tributária .....	98
5.8	Autonomia x queda na receita .....	99
5.9	Autonomia x retornar ao modelo anterior (LDO).....	101
5.10	Autonomia x formação de liderança .....	103
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>105</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>109</b>



<b>APÊNDICES .....</b>	<b>118</b>
<b>Apêndice A - Termo de Consentimento Livre Esclarecido .....</b>	<b>118</b>
<b>Apêndice B - Questionário de pesquisa .....</b>	<b>121</b>
<b>Apêndice C - Perfil acadêmico e profissional dos reitores pesquisados .....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>129</b>
<b>Anexo A - Decreto Estadual nº 29.598 de 02 de fevereiro de 1989 .....</b>	<b>129</b>
<b>Anexo B - Folha de rosto - Plataforma Brasil .....</b>	<b>130</b>
<b>Anexo C - Parecer consubstanciado - Comitê de Ética na Pesquisa .....</b>	<b>131</b>
<b>Anexo D - Organograma da USP .....</b>	<b>135</b>
<b>Anexo E - Organograma da UNICAMP .....</b>	<b>136</b>
<b>Anexo F - Organograma da UNESP .....</b>	<b>137</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A motivação, para realizar uma pesquisa relacionada ao modelo de autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas, nasce, num primeiro momento, a partir das inquietações pessoais e profissionais com as quais o pesquisador conviveu em grande parte de sua jornada profissional (1973 – 2014), como servidor técnico-administrativo de uma das universidades pesquisadas – a UNESP – onde ocupou cargos de início da carreira, passando por funções técnicas e de gestão administrativa, culminando com a direção técnica e administrativa do campus de Bauru. Nesse período, houve a oportunidade de participar de órgãos colegiados locais e centrais da universidade, como representante técnico administrativo eleito por seus pares, vivência considerada de extrema importância para entender a complexidade de uma universidade deste porte.

Num segundo momento, essas motivações passam pelas pesquisas desenvolvidas durante o curso de Mestrado em Administração na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (1996-1999), quando optamos pela linha de pesquisa Políticas e Gestão Institucional, cujo objeto, na ocasião, foi a própria Universidade Estadual Paulista - UNESP, tendo como tema uma das políticas mais estratégicas de uma organização: a gestão de pessoas.

No período em que o pesquisador cursava o Mestrado, iniciou e continua até o momento, integrando a equipe de pesquisadores colaboradores do Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária – INPEAU, órgão da UFSC, que promove, anualmente, o Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU, no qual tivemos a oportunidade de apresentar trabalhos em várias edições desse evento, sendo alguns relacionados ao modelo de autonomia das universidades estaduais paulistas.

Num terceiro momento, a partir de um fato que coloca em xeque a governança das universidades estaduais paulistas, as motivações são reforçadas. Em abril de 2019, diante dos dilemas de uma nova crise vivida pelas instituições, coincidente com os trinta anos de conquista da autonomia, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – ALESP, decide instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, com a finalidade de investigar irregularidades na gestão das universidades. Após quase um ano de apuração, o relatório final da CPI aprovado pela ALESP em novembro daquele ano, concluiu que não havia irregularidades.

Mais recentemente, no decorrer do ano de 2022, novos dilemas surgem diante das três universidades e que merecem um olhar mais atento, ou seja, ameaças de terem abalada ou mesmo extinta sua principal fonte de recursos: o ICMS. Uma delas já provoca preocupações entre os seus dirigentes: as reduções de alíquotas sobre o valor de alguns produtos, como os

combustíveis, por exemplo, (Lei Complementar nº 194/2022, publicada no DOU em 05.8.22, que teve origem na PLC 18/2022), que já tem merecido cálculos e preocupações por parte das áreas de planejamento estratégico das três universidades, para se verificar o impacto no repasse de valores e, conseqüentemente, as perdas de recursos orçamentários.

Outra, em 2022 também, ainda que tenha sido adiada em função do ano eleitoral, diz respeito à proposta de reforma tributária (PEC 110/2019), que acaba de ser aprovada no Senado e prevê a substituição dos vários impostos federais e estaduais, incluindo o ICMS, em dois novos tributos, ou seja, na hipótese dessa ocorrência, as universidades estaduais paulistas perderão a principal referência de seu financiamento, correndo o risco, salvo melhor juízo, de retornarmos ao modelo anterior a 1989, que é hoje o modelo da grande maioria das universidades públicas brasileiras, o de dotação orçamentária via Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

Diante deste cenário, encontramos, no Doutorado em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP – campus de Araraquara, onde ingressamos em agosto de 2019, via linha de pesquisa Políticas e Gestão Educacional, sob a orientação da professora Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy, a possibilidade de nos debruçarmos sobre o tema da autonomia de gestão financeira procurando compreender e conhecer a percepção de quem vivenciou a gestão universitária sob este modelo, os reitores das três universidades estaduais paulistas.

De abordagem predominantemente qualitativa, o estudo envolveu pesquisa bibliográfica, documental e de campo, sendo esta última com a aplicação de questionário para se conhecer junto aos reitores que conduziram as três universidades no período de 1989 a 2022, as suas percepções e vivências diante deste modelo de autonomia de gestão financeira. Os dados coletados foram examinados por meio da técnica análise de conteúdo, criando-se para tanto, categorias de análise.

Desta forma, conheceremos e investigaremos a percepção da população pesquisada sobre este modelo de autonomia e seus impactos na governança e no financiamento dessas instituições, identificando, dentre outros, facilitadores, dificultadores e desafios sob a ótica de quem vivenciou o modelo pesquisado.

O objetivo geral da pesquisa é analisar os avanços e as ameaças que o atual modelo de autonomia de gestão financeira impõe às universidades estaduais paulistas, diante de um cenário em constantes mudanças.

Como objetivos específicos busca conhecer e analisar a percepção dos pesquisados, reitores e reitora, sobre o modelo de autonomia de gestão financeira e seus impactos na

governança e no financiamento dessas instituições, identificando facilitadores, dificultadores, desafios e prováveis ameaças a que este modelo pode estar sujeito.

Desta forma, espera-se encontrar elementos relevantes sobre esta temática, concluindo sobre a viabilidade ou não deste modelo de financiamento, diante do cenário atual de constantes transformações e mudanças.

O argumento que percorre a pesquisa é que a autonomia da gestão financeira das universidades paulistas constitui um elemento decisivo nas decisões de sua governança.

## **1.1 Justificativa**

Esta pesquisa justifica-se a partir de dois motivos principais: o primeiro, pelo fato de que o tema a ser estudado, o modelo de autonomia de gestão financeira das três universidades estaduais paulistas, é considerado único no país e, provavelmente, segundo alguns autores, no mundo, o que leva a um ineditismo quanto ao tema investigado.

Quanto ao segundo, fatos recentes indicam que este modelo pode estar sob ameaças, pois o ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, ao qual o orçamento dessas universidades é vinculado em grande parte, sofre, na atualidade, reduções de alíquotas sobre o valor de combustíveis, energia elétrica, comunicação e transporte coletivo, uma vez que estes produtos e serviços passaram a ser considerados essenciais, a partir da vigência em 23 de junho de 2022 da Lei Complementar nº 194/2022, originada na PLC 18/2022, impactando na arrecadação e, conseqüentemente, nos valores a serem repassados às universidades.

Pode, ainda, este imposto que é a base de financiamento das universidades estaduais paulistas, desaparecer, caso tenhamos uma reforma tributária que venha substituir os vários impostos federais e estaduais, incluindo o ICMS, em dois novos tributos (PEC 110/2019), que acaba de ser aprovada no Senado.

Trata-se de um tema a ser investigado, em que se espera, ao final, identificar elementos importantes trazidos pelos atores/reitores que viveram uma experiência diferenciada na gestão das três universidades públicas pesquisadas, diante de um modelo único de autonomia de gestão financeira ao longo de quase trinta e cinco anos, período em que se observa uma grande expansão dessas instituições, mas, ao mesmo tempo, vários momentos de crise financeira.

Justifica-se, ainda, pelo fato de que se pretende buscar a percepção dos reitores e reitora, em relação às reais ameaças ao sistema de financiamento daquelas universidades, seja pela perda de arrecadação do ICMS via redução de tributos, fato que já está ocorrendo e, ainda, por uma provável reforma tributária.

Desta forma, o presente estudo pode trazer contribuições para uma melhor compreensão deste cenário e mesmo, a partir dos achados desta investigação, subsidiar discussões e ações, no sentido de se equacionar a viabilidade deste modelo de gestão financeira das universidades pesquisadas.

## **1.2 Estrutura do trabalho**

A tese será organizada em cinco seções. Na primeira, apresentamos a introdução, descrevendo desde a motivação do pesquisador para com o tema, seus objetivos e a justificativa. Na segunda seção, tratamos da fundamentação teórica, percorrendo desde o contexto histórico da autonomia universitária em nosso país, seus princípios, suas dimensões, discorrendo sobre a dimensão autonomia de gestão financeira no âmbito das universidades federais, estaduais, com destaque para as estaduais paulistas, objeto deste estudo. Na terceira seção, serão focalizados os procedimentos metodológicos utilizados para desenvolver o presente trabalho, sua natureza, abordagem, classificação, aspectos éticos, população pesquisada e o delineamento. Na quarta seção, os resultados e a análise das fontes secundárias (documental) serão apresentados. Na quinta seção, os resultados e as análises das fontes primárias (ótica da população pesquisada), serão expostos e discutidos, momento em que utilizamos a técnica de análise de conteúdo, culminando com as considerações finais, limitações e recomendações para estudos futuros nesta temática.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Princípios da autonomia universitária

A palavra autonomia tem origem grega e é composta pelos radicais *auto* (que significa próprio, peculiar) e *nomia* (que significa lei, regra), o que designa a ideia de direção própria. Deste esclarecimento depreende-se que a universidade tem o direito de regular a si própria, mas sem ultrapassar os limites constitucionais (RANIERI, 2013).

As primeiras universidades surgiram na Europa ocidental no início do século XIII, não sendo possível atribuir a nenhuma delas uma data precisa acerca do nascimento, embora possam ser consideradas contemporâneas as universidades de Bolonha, Paris e Oxford (CHARLE e VERGER, 1996).

De acordo com os autores, já naquela época a universidade não estava isenta de conflitos e crises. De um lado, autoridades eclesiásticas e leigas respeitavam bem ou mal a autonomia das universidades, mas, por outro lado, o papado intervinha frequentemente nos assuntos da universidade, supervisionando, inclusive, a ortodoxia dos ensinamentos.

Em seus primórdios, a universidade voltava-se principalmente para a formação intelectual do clero, devendo-se ressaltar, somente muito tempo depois, no Renascimento, que proprietários e pessoas bem nascidas também passaram a frequentá-la (MARCOVITCH, 1998).

Segundo Durham (2005) muitos dos pressupostos relativos à autonomia com os quais trabalhamos na atualidade têm origem com a criação das primeiras universidades, ainda no século XIII, pois, já naquela época, elas respondiam a forças sociais muito amplas, surgindo, quase ao mesmo tempo, em diferentes países. O caso da Universidade de Paris, instituição genuinamente autóctone, é exemplar, uma vez que nasceu espontaneamente durante o processo de urbanização e desenvolvimento cultural da Europa Medieval, sendo o modelo que se generalizou mais amplamente na Europa e demonstrou, desta maneira, como a questão da autonomia já estava presente no início da história das universidades.

Para Silva (2019) a autonomia universitária está estritamente vinculada à origem das universidades e é um tema muito apreciado por elas em todo o mundo, embora deva ser analisada no contexto de cada país e suas respectivas políticas públicas. No entanto, é certo que devido às suas características de instituição dedicada ao desenvolvimento científico e tecnológico, debate crítico, ensino de alto nível, produção científica e propagação do conhecimento, a universidade tem, em sua raiz e até mesmo na razão de sua existência, a ideia de respeito pela liberdade acadêmica, pluralidade de visão de mundo, sem dogmas e prejuízos e livre de censura religiosa e política, o que é viabilizado pela autonomia universitária.

Analisando o financiamento e a gestão do sistema universitário francês, Moraes, Silva e Castro (2017) afirmam que o Ministério da Educação da França regula e administra praticamente todo o sistema, embora algumas iniciativas foram tomadas nas últimas décadas na direção de alguma autonomia para as universidades.

Passadas algumas centenas de anos, parece que a Europa atual também enfrenta seus desafios relacionados à autonomia universitária, de acordo com os autores acima citados.

A atribuição de autonomia às IES europeias surge no final dos anos 1980, reconfigurando a relação dessas instituições com o Estado. Na Europa ocidental, a passagem do modelo de controle estatal para o modelo de supervisão estatal, que corresponde, nesse primeiro momento, ao movimento e tendências gerais das reformas da administração pública nos diferentes países, que se baseavam na assunção de que o excessivo controle estatal tornava as instituições públicas menos eficientes e menos responsivas às transformações do seu meio ambiente organizacional, significando uma reforma mais intrusiva do controle, pois a ênfase é no desempenho das universidades, na sua eficiência e de seus professores e pesquisadores (BIANCHETTI e MAGALHÃES, 2015).

De acordo com os autores, nos anos 1990, essa tendência reformadora foi apropriada pelas narrativas de governação influenciadas pelo neoliberalismo, induzindo, nos sistemas e instituições de educação superior, modos de governo e de gestão conformados a partir dos modelos empresariais, na competição por estudantes e por formas de gestão originárias das organizações empresariais.

Na ótica dos autores, a exigência de eficiência, de qualidade e de prestação de contas, reconfigurou os modos de governo e de gestão acadêmica, até aí essencialmente fundados no colegialismo e ainda com algum protagonismo dos dirigentes das IES.

Para Bianchetti e Magalhães (2015) nos modelos modernos de ensino superior na Europa, designadamente no modelo *humboldtiano*, o Estado garantia a não interferência dos interesses externos na procura do conhecimento levada a cabo na universidade pelos acadêmicos. Porém, no modelo de supervisão estatal, a ênfase é colocada sobretudo na autonomia da instituição e menos na liberdade acadêmica. Afirmam os autores que o controle do Estado é substituído pela sua função de supervisão, na qual a avaliação, tendencialmente ligada ao financiamento, desempenha um papel central.

Analisando as pressões que os estabelecimentos de ensino superior exercem sobre o Estado, em especial nas quatro maiores economias emergentes do mundo, grupo denominado de BRIC, sigla de Brasil, Rússia, Índia e China, Canoy et al (2015) afirmam que as universidades desses países possuem algum tipo de autonomia, sendo que a grande maioria

delas recebe financiamento e apoio do Estado, mesmo as universidades particulares que são em grande parte financiadas pelas mensalidades dos alunos.

De acordo com Buarque (1994) quando o sistema socioeconômico funciona de forma eficiente, não há razões especiais para se preocupar com a autonomia de cada universidade, apesar de o mesmo não ocorrer em momentos de crise, quando as receitas desaparecem e cada universidade, como instituição pensante, deveria se lançar a buscar novos caminhos para si e para o conjunto da sociedade.

Segundo o autor, a sociedade e o estado não têm a consciência da autonomia plena necessária à universidade e tendem a mantê-la sob normas e controles. Para ele, a universidade deve lutar para conquistar o exercício de sua autonomia em relação às amarras estatais. Mas frisa, a universidade deve ser autônoma, mas não autista. Para isso sugere vínculos externos e alianças.

Para Marcovitch (1998) a autonomia universitária é imperativa, porque os ciclos de tempo da universidade e do governo são diferentes. Na academia se trabalha com um ciclo de quatro ou cinco anos na formação de alunos ou na preparação de pesquisadores. Portanto, afirma o autor, não é possível que os gestores da universidade fiquem desorientados a cada ano, com drásticas flutuações na liberação de recursos financeiros, o que seria fatal para projetos acadêmicos, o que não significa que, na gestão universitária, não deva ter zelo pelos recursos públicos, nem que a autonomia implica no fechamento da universidade ao meio externo, ou tampouco a ausência de fiscalização por parte do poder público.

Segundo Durham (2005), no caso das universidades públicas, especialmente as federais, a autonomia teve efeitos praticamente inversos. Há plena liberdade de ensino e pesquisa. Em compensação, a autonomia administrativa e de gestão financeira está fortemente cerceada pelas normas de administração pública e muito longe da autonomia plena da qual goza, por exemplo, o setor particular.

Para Hass (2007) é longo o caminho a percorrer para vivenciarmos plenamente a autonomia didático-científica no Brasil, uma vez que ainda teremos de experienciar a autonomia administrativo-financeiro-patrimonial.

Para Ribeiro (2016) os debates sobre o conceito de autonomia universitária em nosso país estão longe de consenso. Contudo, observa a autora, que as contradições e ao levarmos em consideração as lutas de classe e as correlações de força, podemos considerar que a autonomia é sempre relativa, ou seja, a universidade pode ter maior ou menor grau de autonomia, a depender das correlações de força entre os diferentes interesses apresentados pelas distintas classes sociais.



A Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, buscou resgatar garantias e liberdades individuais em um país que saía de um longo período de governo militar. A Carta Magna, batizada de “Constituição Cidadã”, concedeu autonomia a vários entes, como o Poder Judiciário: administrativa e financeira; Municípios: municipal; Ministério Público: administrativo e funcional e as Universidades: didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (SASAKI, 2018).

Para Ranieri (2005) a inclusão da autonomia universitária na CF de 1988 e, posteriormente, a edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/96), estabeleceram um grande avanço no tratamento jurídico da autonomia ao contexto universitário, uma vez que definiu as condições que lhes são inerentes. Com a garantia da autonomia no texto constitucional, afirma a autora, a atuação normativa e legislativa do estado em relação às universidades passou a ser limitada quanto às atividades didático, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Classificada por Ranieri (2018) como um conceito dinâmico, pois varia no tempo e no espaço, conforme circunstâncias históricas, políticas e jurídicas, a autonomia universitária, no Brasil, foi estabelecida no artigo 207 da Constituição Federal de 1988, que assim a expressa: “As universidades gozam, na forma da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Consagrada como um bem jurídico, o tema autonomia universitária parece, na ótica da autora, ter renovado no Brasil o interesse por pesquisas tendo as instituições universitárias como objeto de investigação.

De acordo com Ranieri e Lutaif (2020) o campo da sociologia é um exemplo, pelas significativas contribuições para a definição do âmbito e dos limites da autonomia universitária, decorrentes das análises de pesquisadores como Eunice Durham e Simon Schwartzman, das quais nasceram várias prerrogativas, mais tarde expressas na LDB - Lei nº 9.394/96.

Para os autores, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, desenvolveram-se em nosso país três modelos distintos de autonomia universitária: o das universidades privadas, o das universidades federais e o das universidades estaduais paulistas: USP, UNICAMP e UNESP, este, considerado como o mais efetivo em função da estrutura orçamentária e financeira que o assegura, que pode estar vinculado aos resultados acadêmicos e científicos apresentados ao logo destes mais de trinta anos de vigência do modelo.

Ao longo do tempo, as universidades públicas brasileiras foram se constituindo sob duas formas jurídicas: autarquias ou autarquias fundacionais. Independentemente da forma, a CF de

1988 constitucionalizou o que a doutrina e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal denominam de princípio da autonomia universitária (CARDOZO e QUEIROZ, 2020).

A autonomia universitária parece ser, no Brasil, objeto de um amplo consenso, pois professores, estudantes e governantes manifestam-se todos favoráveis a ela e com a pretensão de defendê-la. É assim um valor e, por isso mesmo, é tratada como um pressuposto inerente à própria natureza da instituição. É desta forma, inclusive, que ela aparece no próprio texto constitucional (DURHAM, 2005).

Sobre esta questão, afirma a autora que há apenas um ponto de consenso: o de que autonomia não significa soberania e, portanto, não exclui formas de controle por parte do poder público.

Para Ranieri e Lutaif (2020) hoje se permite uma melhor compreensão dos desafios contemporâneos da autonomia universitária e da exigência de um aprimoramento da gestão universitária e de conexão com o meio em que as universidades se inserem. Neste sentido, destacam os autores, dois fenômenos recentes comprovam estas exigências: a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em 2019 e os *rankings* universitários, este como métrica de qualidade.

### **2.1.1 Contexto histórico da autonomia universitária no Brasil**

Historicamente, segundo Chauí (2001) foi durante o regime militar que surge uma das bandeiras de luta das universidades públicas, a autonomia, isto é, um esforço para que as decisões universitárias fossem tomadas pelas próprias universidades. Essa bandeira, segundo a autora, foi mais candente nas universidades federais, diretamente dependente dos atos da Presidência da República.

Dessa luta, um dos elementos chave foi a conquista das eleições direta dos dirigentes universitários e, sob suas múltiplas manifestações, a ideia de autonomia buscava não só garantir que a universidade pública fosse regida pelas suas próprias normas, democraticamente instituídas, mas também assegurar critérios acadêmicos para a vida acadêmica e independência para a universidade definir sua relação com a sociedade e o estado, o que, resumidamente, significa dizer que a autonomia possuía um sentido sociopolítico, vista como uma marca própria de uma instituição social (CHAUÍ, 2001).

No Brasil, segundo o educador Anísio Teixeira (1900-1971), citado por Aragão (2020), nunca tivemos um modelo próprio de ensino superior, pois sempre seguimos modelos externos, especialmente os das universidades de Lisboa e de Coimbra, não sendo estranho, segundo o

autor, que a autonomia universitária tenha demorado tanto tempo para ter um tratamento mais sério e profundo em nosso país.

Buscando as origens da autonomia universitária no direito brasileiro, Aragão (2020) afirma que ela aparece sempre como leis gerais, infraconstitucionais, sendo que o seu grande momento se deu com o acolhimento pela Constituição de 1988.

Analisando a autonomia universitária a partir de dispositivos legais, Carvalho e Luz (2016) examinaram documentos definidores de políticas públicas no Brasil nas décadas de 1930, 1980 e 1990, concluindo que o sentido de autonomia ainda é complexo, pois se trata de um conceito implicado nas contradições sociais e na transformação da universidade e da sociedade, não havendo uma concepção homogênea em relação ao tema.

Para Muzi e Drugowich (2018) antes de se tornar uma norma jurídica, a autonomia já era desejada na universidade, mesmo não sendo pacífico o seu significado, pois se prestava a justificar alguma forma de independência, ou mesmo de insubordinação a um poder central.

Na ótica dos autores, estas constatações remetem ao conceito de autonomia como algo vago, precário e que permite adaptações, tornando-a diferente em situações semelhantes.

Neste sentido, observa-se que, embora a autonomia das universidades brasileiras esteja submetida à mesma Constituição, a forma de exercê-la é diferente. Tomemos como exemplo a dimensão da gestão financeira entre as universidades federais e as universidades estaduais paulistas, como veremos neste estudo. Nas federais, esta dimensão não é definida da mesma forma que nas paulistas. Já outros processos como o formato da escolha de seus dirigentes, os sistemas de decisões colegiadas, dentre outros, são iguais.

### **2.1.2 Dimensões da autonomia universitária**

Autonomia universitária é um tema amplo e consagrado no art. 207 de nossa Carta Magna, que nela expressa quatro dimensões distintas de autonomia, mas interligadas: didática, científica, administrativa e financeira e patrimonial, esta última, nosso tema de pesquisa.

Para Ranieri e Lutaif (2020) uma distinção importante deve ser feita: apenas a autonomia didático-científica é um fim constitucional em si mesmo, as demais: administrativa, financeira e patrimonial, embora consideradas *sine qua non* para a existência da primeira, são instrumentais, não devendo, de forma alguma, serem menosprezadas, pois representam o material, os meios e, sem eles, se cai no vazio e toda a efetividade pode ser desprovida.

Tratadas com especial distinção pela Constituinte, as universidades brasileiras possuem, por conseguinte, a instrumentalidade da autonomia, a qual lhes permite reconhecer um atributo

importante: a competência para criar normas próprias, desde que obedecidos os termos e os limites de normas superiores (MOTTA, 2020).

A autonomia didática e a autonomia científica, as duas primeiras dimensões da autonomia universitária expressas na CF, segundo Motta (2020) se destacam em importância quando comparadas com as demais dimensões, pois têm forte ligação com a função principal e as atribuições da universidade, tornando-a a principal razão da existência das demais dimensões.

Para o autor, as atividades de ensino, pesquisa e extensão, na universidade, significam, diante da autonomia didático-científica, a liberdade de ensinar, como ensinar e o que ensinar, ou seja, permite a universidade a plena liberdade para definir qual é o conhecimento relevante e como ele deve ser ensinado.

A autonomia administrativa, atribui às universidades capacidade própria de organização em termos de estrutura, métodos e processos para desempenhar livremente as suas atividades e, ainda, um atributo importante, o autogoverno, ou seja, administrar-se por meio de seus próprios componentes.

Motta (2020) destaca que esta dimensão da autonomia também encontra limites nas formas de organização das instituições públicas, que lhes impõe a definição do regime jurídico das IES e dos servidores públicos que lá atuam. Além disso, cita o autor, as universidades públicas estão sujeitas às normas constitucionais comuns às entidades como autarquias, fundações, empresas públicas, independentemente de seu regime jurídico.

Ou seja, essas universidades estão sujeitas aos princípios expressos no art. 37 da CF, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A quarta dimensão de autonomia estabelecida no artigo 207 da CF para as universidades, objeto deste trabalho, se refere à autonomia de gestão financeira e patrimonial. Na ótica de Motta (2020) as universidades não possuem na prática a autonomia financeira e patrimonial como ocorre, por exemplo, com o Poder Judiciário, que pode elaborar a sua própria proposta orçamentária e sim, autonomia de gestão financeira e patrimonial, o que é diferente, mais restritiva e significa a competência própria para a gestão e a aplicação dos recursos.

Durham (1998) destaca que, quando uma universidade não tem a possibilidade de gerir de forma interna os seus recursos, não agindo de acordo com as demandas internas e equacionando necessidades relacionadas a melhorias prediais, de equipamentos, de remuneração de funcionários e docentes, dentre outras, não exerce plenamente a sua autonomia de gestão financeira e patrimonial, o que pode levar a IES à inobservância da gestão administrativa.

Quando analisamos as práticas da autonomia de gestão financeira e patrimonial entre as universidades públicas brasileiras na atualidade, verificamos que não há um modelo padrão e sim, formas diferentes de se exercer esta dimensão da autonomia universitária, como descreveremos a seguir.

## 2.2 A autonomia de gestão financeira nas universidades federais

O último Censo da Educação Superior elaborado pelo INEP – MEC em 2022 e divulgado em outubro de 2023, registra um total de 2.595 instituições de educação superior no Brasil, sendo 312 públicas nas diversas esferas (12,03%) e 2.283 privadas nas diversas categorias (87,97%), conforme se verifica no quadro 1.

**Quadro 1** – Distribuição das IES brasileiras por organização acadêmica e categoria administrativa

Ano	Total	Universidade		Centro Universitário		Faculdade		IF e Cefet	
		Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
2022	2.595	115	90	10	371	146	1.822	41	N.A.

Fonte: INEP – MEC – Censo da Educação Superior – 2022.

Nota: N.A. (não se aplica).

É a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, em seu artigo 55, que responsabiliza a União por assegurar em seu orçamento, recursos suficientes para a manutenção e o desenvolvimento das instituições de ensino superior por ela mantidas, preceituando ainda que a prerrogativa de elaboração dos orçamentos é das instituições, entretanto, dentro do processo de elaboração das leis orçamentárias pelo Poder Executivo Federal.

Analisando a autonomia das universidades federais brasileiras, Alonso (2022) afirma que as demais prerrogativas conferidas pela LDB àquelas universidades em relação à sua autonomia financeira, estão definidas no art. 54, §1º, incisos III a VII.

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

(...) III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

De acordo com Milioni *et al* (2015) para compreender o processo de elaboração orçamentária das universidades federais, deve-se primeiro entender que essas instituições são Unidades Orçamentárias do Órgão Setorial Ministério da Educação, sendo, portanto, a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal, que define os limites orçamentários do Ministério da Educação e determina a repartição de seu orçamento entre as universidades federais.

Já o critério de rateio está previsto no Decreto nº 7.233/10, que dispõe sobre os procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, que consideram o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação; a oferta de cursos de graduação e de pós-graduação em diferentes áreas de conhecimento; a produção de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico; o número de registro e comercialização de patentes; a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação; os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, dentre outros (BRASIL, 2010).

Desta forma, como as IFES compõem a estrutura do Ministério da Educação como órgãos da administração indireta, estão sujeitas às regras gerais da administração pública federal, tanto no que se refere ao planejamento econômico-financeiro, como no que concerne aos critérios da administração de pessoal, visto que são financiadas com recursos do chamado Fundo Público Federal, este constituído dos impostos, das taxas e das contribuições pagos pela população.

Por serem oriundos da sociedade, esses recursos são colocados à disposição do governo federal para implementar as políticas públicas da União, ficando as IFES, desta forma, sujeitas ao arcabouço legal estabelecido para o orçamento geral da União e, conseqüentemente, às orientações e critérios gerenciais e econômicos influenciados pela conjuntura econômica

vigente estabelecidos pelos gestores governamentais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Fazenda (CAETANO e CAMPOS, 2019).

Em vista disso, verifica-se, no âmbito das instituições federais de educação superior brasileiras, que há um padrão estabelecido pelo Ministério da Educação no que se refere à aplicabilidade desta dimensão da autonomia universitária, qual seja, o de vincular o orçamento das universidades ao orçamento do ministério via Lei Orçamentária Anual – LOA, não estando esses recursos condicionados a nenhuma meta de desempenho, ao contrário da experiência internacional, conforme citado por Balbachevsky e Kerbauy (2016).

Corroborando com as autoras e exemplificando o modelo de financiamento universitário nos países da Europa Ocidental, nos quais predomina o ensino público, Schwartzman (2023a) afirma que lá o financiamento está associado a indicadores de desempenho como taxa de conclusão, característica do aluno, produção científica, capacidade de atrair recursos adicionais, qualificação dos professores, quantitativo de alunos formados nas diferentes áreas e níveis, dentre outros.

Na ótica do autor, trata-se de um modelo que poderia ser adotado pelas universidades públicas brasileiras, entretanto, uma primeira dificuldade diz respeito ao fato de a maior parte dos orçamentos dessas universidades já estar comprometida com a folha de pagamento de seus quadros de pessoal.

Para participar de um sistema de financiamento por desempenho, as instituições teriam que ter autonomia de gestão desses recursos, administrando o quadro de pessoal conforme as necessidades e prioridades próprias. Para isto deveriam deixar de funcionar como repartições públicas e passar a um regime de organização autônoma, vinculada ao setor público por mecanismos de financiamento e avaliação de resultados e não pelo controle burocrático de cada despesa e do regime funcional (SCHWARTZMAN, 2023a).

A segunda dificuldade, afirma o autor, é que precisaríamos de um sistema efetivo e inteligente de acompanhamento de resultados que representasse um padrão para o financiamento. O sistema de avaliação que temos hoje, criado há vinte anos, se resume a um Índice Geral de Cursos - IGC definido pelo MEC, que ignora a existência de instituições com características e objetivos diferentes, as quais não podem ser medidas pela mesma métrica; e não inclui informações essenciais como a proporção de alunos que se formam e sua empregabilidade, por exemplo.

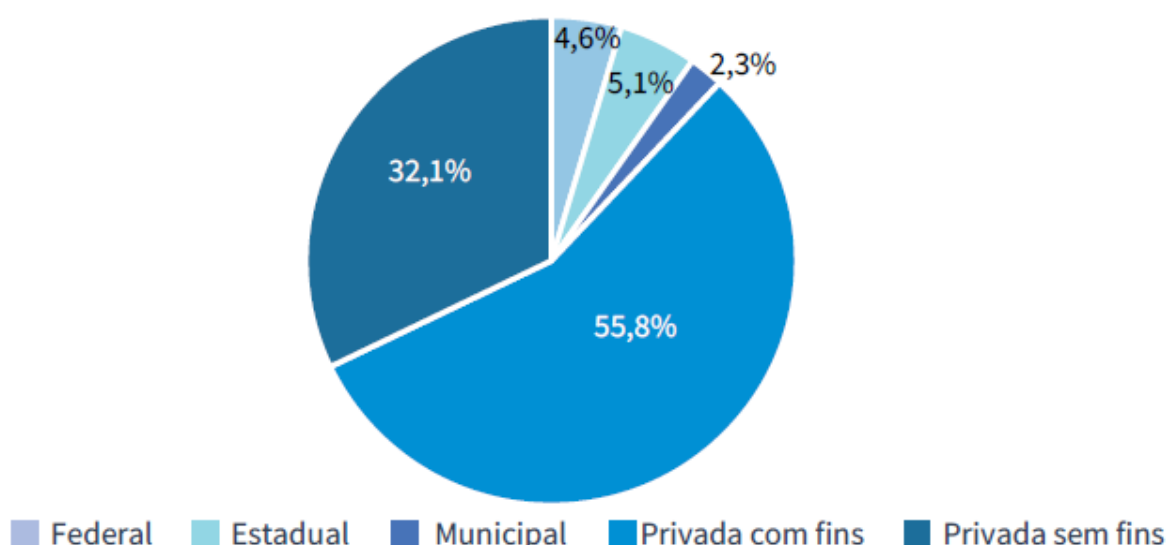
### **2.3 A autonomia de gestão financeira nas universidades estaduais**

Antes de discorrer sobre o tema, assim como fizemos no tópico anterior, apresentaremos, a

título de ilustração e com base no Censo da Educação Superior brasileira 2022, publicado pelo INEP – MEC em outubro de 2023, um breve cenário relativo a essa categoria de IES públicas estaduais.

O relatório do MEC indica que das 312 IES públicas 42,6% são estaduais, o que corresponde, segundo o documento, a 133 IES estaduais, conforme se verifica no gráfico 1, embora identificamos inconsistência em relação aos percentuais informados neste gráfico e, conseqüentemente, ao número de universidades públicas estaduais.

**Gráfico 1** – Distribuição das IES brasileiras por categoria administrativa - 2022



Fonte: INEP – MEC (2023)

No levantamento feito pelo pesquisador, foram encontradas 46 instituições de educação superior mantidas pelos governos estaduais em pleno funcionamento e presentes em 23 dos 26 estados brasileiros, sendo, destas, 42 universidades e 4 Faculdades, conforme se verifica na tabela 1, o que corresponderia a 14,74% e não a 42,6%.

**Tabela 1**– Distribuição das IES estaduais no Brasil por região - 2023

REGIÃO	IES	NÚMERO
Norte	Universidade Estadual do Amapá (UEAP) Universidade do Estado do Amazonas (UEA) Universidade do Estado do Pará (UEPA) Universidade Estadual de Roraima (UERR) Universidade do Tocantins (UNITINS)	05
Nordeste	Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL) Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (UNCISAL) Universidade do Estado da Bahia (UNEB) Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)	15



	Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) Universidade Estadual do Ceará (UECE) Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) Universidade Regional do Cariri (URCA) Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL) Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) Universidade de Pernambuco (UPE) Universidade Estadual do Piauí (UESPI) Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)	
Centro-Oeste	Universidade do Distrito Federal Jorge Amaury (UnDF) Universidade Estadual de Goiás (UEG) Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT) Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)	04
Sudeste	Faculdade de Música do Espírito Santo "Maurício de Oliveira" (FAMES) Universidade Aberta Capixaba (UnAC) Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES) Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) Universidade de São Paulo (USP) Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP) Universidade Virtual do Estado de São Paulo (UNIVESP) Faculdade de Medicina de Marília (FAMEMA) Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (FAMERP) Faculdade de Tecnologia de São Paulo (FATEC)	13
Sul	Universidade Estadual de Maringá (UEM) Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) Universidade Estadual de Londrina (UEL) Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE) Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO) Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR) Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)	09
<b>TOTAL</b>	<b>Universidades e Faculdades</b>	<b>46</b>

Elaborado pelo autor, com pesquisas feitas via web e confirmadas no site de cada IES (2023).

Considerando que se trata de um número significativo de IES estaduais para se identificar o modelo de autonomia de gestão financeira de cada uma delas, nossa opção foi a pesquisa nas principais bases de dados, de trabalhos concernentes a essa temática, quando encontramos, inicialmente, a pesquisa desenvolvida por Conceição et al (2020) que faz uma revisão de literatura no banco de teses e dissertações da CAPES, sobre o tema financiamento das universidades estaduais brasileiras no período de 2000 a 2018.

No mapeamento, as pesquisadoras encontraram 11 trabalhos que têm como objeto de pesquisa esta temática, o que indica uma baixa produção acadêmica sobre o assunto e um eixo analítico em termos de pesquisa acadêmica ainda pouco explorado.

Na análise desses trabalhos, as pesquisadoras identificaram aspectos comuns em relação ao modelo de financiamento das universidades estaduais que vem sendo evidenciados, entre eles, o fato de que a grande maioria dessas instituições não possui determinação estabelecida nas constituições estaduais, no tocante às vinculações de receitas resultantes de impostos para a composição de seu orçamento.

A educação passa a ser um direito de todos e um dever do estado e da família, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 212, estabelece também a forma de seu financiamento, determinando que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Em virtude desta prerrogativa, alguns estados e municípios fixaram em seus documentos – constituição ou leis - percentuais superiores ao mínimo estabelecido na CF e, em alguns casos, específicos para a educação superior pública estadual (CARVALHO e AMARAL, 2020).

A garantia do financiamento público para as universidades estaduais não ficou assegurada na Constituição Federal, ao contrário, pois a prioridade dos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), prevista no Art. 212 da carta magna, é destinada ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, que, no inciso primeiro do Art. 208 da CF, está definido como a etapa da educação básica, qual seja, dos 4 aos 17 anos de idade (MONTE e RIBEIRO, 2023).

Analisando as bases legais do financiamento das universidades públicas estaduais brasileiras, os autores concluem que os dispositivos jurídicos que efetivam a autonomia de gestão financeira e patrimonial destas IES preconizada pela Constituição Federal de 1988 são frágeis.

De acordo com Monte e Ribeiro (2023) do total de 23 estados que possuem universidades estaduais, 10 fixaram alguma subvinculação para garantir o financiamento das suas universidades, sendo que a maioria o fez por meio do texto constitucional estadual ou por meio de emenda constitucional. Duas exceções a essa regra ficaram demarcadas, o estado do Amapá, que fixou em lei estadual o percentual de 2% do ICMS e o estado de São Paulo, que fixou por meio de Decreto o percentil de 9,57% do ICMS para compor o orçamento das universidades estaduais paulistas USP, UNICAMP e UNESP.

A tabela 2 ilustra o mapeamento feito recentemente pelos autores, quanto aos dispositivos legais que asseguram o financiamento do ensino superior público nos respectivos estados.

**Tabela 2** - Previsão Constitucional do percentual de financiamento da educação superior

<b>ESTADO</b>	<b>DISPOSITIVO JURÍDICO DA CE</b>	<b>% FINANCIAMENTO</b>
Amapá	Art. 5º (Lei Estadual)	2% do ICMS
Amazonas	Art. 200 - § 8º e § 10	5% do mínimo da MDE
Ceará	Art. 224	20% da MDE
Maranhão	Art. 222 e 272	20% da MDE
Paraíba	Art. 3º	3% da RLI
Piauí	Art. 224	5% da MDE
Rio Grande do Norte	Art. 3º	2,31% até 3,08% da RLI
Rio Grande do Sul	Art. 201 - § 3º	0,5% da RLI
Santa Catarina	Art. 170	5% da MDE
São Paulo	Art. 2º (Decreto Estadual)	9,57% do ICMS

Notas: MDE (manutenção e desenvolvimento da educação), RLI (receita líquida de impostos), ICMS (imposto sobre a circulação de mercadorias, bens e serviços).

Fonte: Monte e Ribeiro (2023), a partir da análise das respectivas constituições estaduais, adaptado pelo pesquisador.

A tabela acima demonstra as bases de financiamento das universidades estaduais e os respectivos dispositivos constitucionais estaduais em vigência, contudo, no estudo feito por Monte e Ribeiro (2023) constavam da lista outras universidades estaduais.

Os estados de Mato Grosso, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que também tinham dispositivo constitucional estadual de subvinculação orçamentária para o financiamento de suas universidades estaduais, a perderam por decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, a partir de Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI, provocadas pelos próprios governos estaduais, o que na ótica dos autores é um retrocesso.

Durante o trabalho de pesquisa relacionado aos modelos de financiamento das universidades estaduais brasileiras, verificamos que o estado do Paraná tem avançado na discussão e no estabelecimento de um modelo próprio, a partir da Lei 20.933 de 17 de dezembro de 2021, chamada de Lei Geral das Universidades – LGU, que dispõe sobre os parâmetros de financiamento das Universidades Públicas Estaduais do Paraná e, em seu artigo 59, institui o Conselho de Reitores das Universidades Públicas Estaduais – CRUEP, este instalado em 18 de janeiro de 2022 (PARANÁ, 2021).

## 2.4 A autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas

Durante muito tempo, as universidades públicas brasileiras discutiram e mobilizaram esforços no sentido de viabilizar a implantação de sua autonomia universitária, culminando com significativos avanços em torno do tema e, após mais de vinte anos, tiveram consagrada essa reivindicação a partir de um dispositivo na Constituição Federal de 1988, o artigo 207. No entanto, quando se analisa uma das dimensões da autonomia universitária – a de gestão financeira e patrimonial, uma das poucas experiências mais próximas do consagrado na CF é a das universidades estaduais paulistas (ROCZANSKI, 2020).

Para a autora, a USP, UNICAMP e a UNESP foram as primeiras universidades brasileiras a passar pela experiência da autonomia de forma plena, conforme o disposto no artigo 207 da CF, ou seja, autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, graças ao formato sobre o qual ela foi estabelecida pelo governo estadual na época.

Corroborando com a autora, Motta (2020) afirma que o exemplo mais conhecido de autonomia de gestão financeira e patrimonial em universidades públicas brasileiras é o das estaduais paulistas USP, UNICAMP e UNESP, concedida por meio de um decreto estadual no ano de 1989, que lhes atribui recursos por meio do repasse de 9,57% do ICMS estadual, em percentuais atuais, tornando-as responsáveis pela gestão autônoma de tais recursos, não as eximindo, no entanto, do alcance das normas de direito financeiro, como, por exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um segundo caso de autonomia de gestão financeira e patrimonial, semelhante ao das universidades estaduais paulistas encontrado pelo pesquisador, relacionado na tabela 3, embora mais recente, é o da Universidade do Estado do Amapá – UEAP, instituição criada pelo governo do estado em 31 de maio de 2006 por meio da Lei nº 0996, que, em seu inciso I do artigo 2º lhe concede autonomia didático-científica e cultural, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (Amapá, 2006) e, a partir de 21 de agosto de 2007, por meio da Lei nº 1.110, lhe assegurou receita advinda do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, correspondente a 2% do arrecadado no exercício financeiro (AMAPÁ, 2007).

A autonomia das três universidades estaduais paulistas foi conquistada por meio de um ato do então governador do Estado de São Paulo, Orestes Quécia, que, no dia 2 de fevereiro de 1989, baixou o Decreto nº 29.598 (anexo A). O dispositivo fixava naquele ano, que as liberações mensais de recursos do Tesouro, a essas instituições, deveriam respeitar o percentual global de 8,4% da arrecadação do ICMS. Esse percentual foi aumentado a partir de solicitações das instituições no ano de 1992 para 9% e, em 1995, para os atuais 9,57%.

O modelo de autonomia das universidades estaduais paulistas é pioneiro no país, contribuindo para o desenvolvimento daquelas instituições, pois, com a criação de regras claras e

estáveis em relação ao financiamento, garantiu à USP, UNICAMP e UNESP uma maior previsibilidade orçamentária, possibilitando-lhes o planejamento e a execução de suas atividades com maior horizonte temporal (GOLDEMBERG, 2014 *apud* SASSAKI, 2016).

Sobre este modelo de autonomia, Ranieri (2015) afirma que ele pode ser considerado uma exclusividade brasileira. Não há no mundo estrutura legal que assegure o repasse de verbas públicas (atualmente 9,57% do imposto estadual sobre circulação de mercadorias, serviços e transportes – ICMS), em duodécimos mensais, além do amplo espaço de gestão administrativa, financeira e patrimonial combinado com a autonomia didático-científica, entretanto, destaca a autora, no direito brasileiro a autonomia universitária também pressupõe limites e controles internos e externos.

Neste sentido, Balbachevsky e Kerbauy (2016) consideram as universidades estaduais paulistas possuidoras de uma condição de autonomia quase absoluta, peculiar, raras vezes encontradas em âmbito internacional. Mantidas por meio do ICMS, principal imposto estadual, o acesso a esses recursos é garantido por decreto e, afirmam as autoras, ao contrário do que ocorre em outros países que possuem financiamento público na educação superior, não está condicionado a nenhuma meta de desempenho.

Corroborando com Ranieri (2015) as autoras lembram que as regras gerais de uso de recursos públicos, representam os únicos fatores limitantes no uso desses fundos.

Ao longo destes quase trinta e cinco anos de autonomia universitária, houve, nas três instituições, um aumento significativo de unidades universitárias, cursos de graduação e pós-graduação, vagas no ensino superior público gratuito, atividades de pesquisa e extensão, dentre outras, o que pode ser comprovado nos relatórios disponibilizados pelas três instituições e serão descritos brevemente neste trabalho, pressupondo que as universidades públicas paulistas podem estar cumprindo bem o seu papel, como veremos na análise dos dados.

É notório que, nessas três décadas, as instituições cresceram em indicadores acadêmicos, mas sua situação orçamentária ficou cada vez mais dependente dos recursos do estado, agravando-se num período mais recente em que a arrecadação por parte do estado e, conseqüentemente, o repasse do ICMS às universidades em alguns momentos têm sido menor.

Entretanto, não só momentos bons foram experimentados pelas universidades estaduais paulistas sob este modelo de autonomia de gestão financeira.

Analisando o caso da USP, Muzy e Drugowich (2018) debatem sobre a alta dependência e a insuficiência dos recursos provenientes desse modelo de financiamento das universidades paulistas, que é vinculado ao contribuinte, pois, segundo os autores, aquela instituição em um

dado momento chegou a gastar 25% além do que recebia do tesouro estadual, trazendo à tona uma pergunta que surgira no meio acadêmico: o que a universidade fizera de sua autonomia?

Sasaki (2016) em sua tese de doutorado sobre governança e conformidade na gestão universitária da USP, identifica um desequilíbrio orçamentário e financeiro no período de 2010 a 2014, originado nas ações relacionadas à ampliação dos gastos com folha de pagamento, em especial carreira e benefícios dos servidores técnicos e administrativos nesse período.

Bucelli et al (2020) analisando o caso da UNESP, lembram os momentos difíceis vividos pela universidade no período de 2014 a 2018, quando os recursos orçamentários e financeiros originados do repasse do ICMS não foram mais suficientes para cobrir os principais itens de despesa (folha de pagamento, custeio e investimento), tendo a universidade que recorrer a parte da reserva financeira de períodos anteriores e mesmo, atrasar, por duas vezes consecutivas, entre os anos de 2014 e 2016, o pagamento do 13º salário de seus servidores docentes e técnicos administrativos.

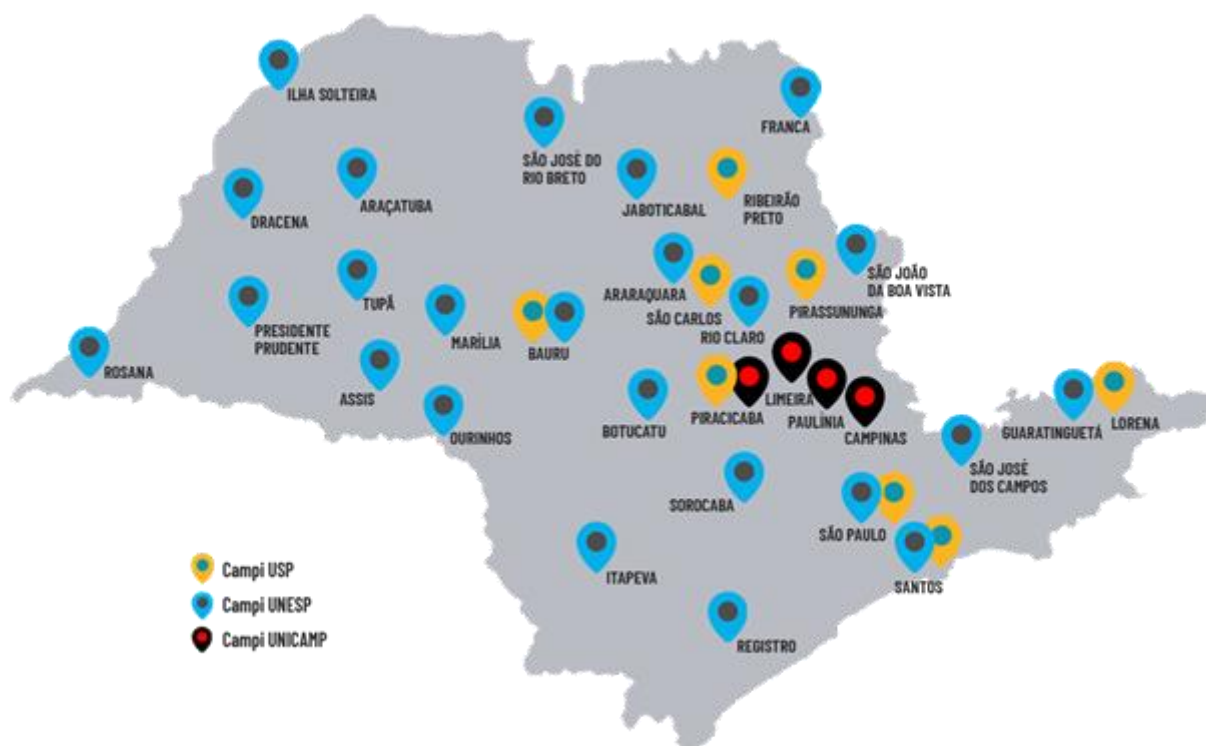
O modelo de financiamento do ensino superior público paulista, no âmbito das três universidades estaduais - USP, UNICAMP e UNESP tem sua história contada a partir do Decreto Estadual nº 29.598 de 2 de fevereiro 1989, assinado pelo Governador Orestes Quécia (Anexo A), a partir da reivindicação dos três reitores na época, respectivamente, Prof. Dr. Paulo Milton Barbosa Landim, Prof. Dr. Paulo Renato de Souza e Prof. Dr. José Goldemberg, que pretendiam modificar a organização interna e a relação de dependência e subordinação das três universidades públicas paulistas com o governo estadual (MUZI e DRUGOWICH, 2018).

Passadas mais de três décadas desde então, o estado de São Paulo possui, reconhecidamente, o maior sistema universitário público do país. As três universidades estaduais representam, por um lado, 1,5% do total do sistema universitário brasileiro e, por outro, cerca de 35% da produção científica de nosso país.

Para Valentini et al (2020) a robustez deste sistema não é fruto do acaso, mas sim de iniciativas ousadas de lideranças intelectuais, governadores, legisladores, dentre outros, que compreenderam o papel fundamental da educação superior, da ciência, da tecnologia e da inovação, como importantes vetores para o desenvolvimento do estado e da nação. É considerado, na ótica dos autores, como o mais bem-sucedido modelo de financiamento universitário em nosso país e que possibilitou às universidades estaduais paulistas planejar melhor suas ações de desenvolvimento, tornando o sistema universitário público paulista o principal polo científico do país.

Hoje, as três universidades estaduais paulistas possuem juntas, campus universitários em 31 municípios espalhados pelo estado (Figura 1).

**Figura 1:** UNESP, UNICAMP e USP – distribuição dos *campi* universitários pelo estado



Fonte: Jornal da USP (2022)

A autonomia de gestão financeira conquistada pelas três universidades estaduais paulistas USP, UNICAMP e UNESP, por meio do decreto estadual nº 29.598/89, estabelece um modelo em que a composição orçamentária destas instituições é, em grande parte, proveniente de repasses mensais do que o estado arrecada com o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, atualmente 9,57%, dividido entre as três (5,0295% para a USP, 2,3447% para a UNESP e 2,1958% para a UNICAMP), refletindo em flutuações de recursos transferidos ao longo do ano, pois o imposto efetivamente arrecadado varia, dentre outros, em função do cenário econômico nacional.

Reforçando, o Decreto que estabelece a autonomia para as três universidades, fixou para aquele ano de 1989, o percentual de 8,4%, que, ao longo das três décadas, foi sendo aumentado até chegar nos atuais 9,57%.

Do ponto de vista da gestão universitária, se comparado ao modelo de gestão financeira das outras universidades públicas, significa dizer que o planejamento e a execução orçamentária das universidades estaduais paulistas são mais flexíveis, embora mais complexos diante da incerteza dos valores a serem recebidos, o que significa um elemento importante a ser considerado na gestão financeira e na governança dessas universidades.

Um exemplo dessa incerteza é citado por Buccelli et al (2020) quando lembram o bom momento vivido pela economia nacional nas duas primeiras décadas deste século XXI, notadamente entre os anos de 2003 e 2013 e, logo a seguir, um mal momento, entre os anos de 2014 e 2016, considerada a maior recessão que o Brasil experimentou desde a chamada “década perdida” nos anos de 1980.

Para os autores, estas incertezas e flutuações na principal fonte de financiamento, interferiram significativamente e de diferentes formas na governança universitária das três universidades ao longo destes quase 35 anos, sendo necessárias, em alguns momentos, decisões estratégicas para garantir o futuro do ensino, da pesquisa e da extensão das instituições, porém, em outros, medidas pontuais e imediatistas que revelaram a pressão dos interesses corporativos presentes nos ambientes universitários brasileiros.

#### **2.4.1 O ICMS como base do modelo de financiamento**

Considerada a principal fonte de arrecadação tributária nacional, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, foi responsável por 22,25% do total da carga tributária no país em 2021, ficando em segundo e terceiro lugar, respectivamente, o Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica (IRPJ) e o Imposto de Renda sobre a Pessoa Física (IRPF), conforme consta no relatório da Receita Federal denominado Carga Tributária no Brasil 2021 (BRASIL, 2022).

Nos estados, este cenário não é diferente, o ICMS também consiste na principal fonte de arrecadação tributária, no caso do estado de São Paulo, conforme consta de relatório da receita tributária de 2022, sendo responsável por 84,1% do total de arrecadação de tributos (SÃO PAULO, 2022).

Explica-se esse percentual por uma característica importante deste tributo, ou seja, a extensão dos setores sobre os quais o imposto incide. Como o ICMS envolve toda a cadeia produtiva, o cenário econômico vigente é determinante no impacto positivo ou negativo na arrecadação estadual e, conseqüentemente, nos repasses às universidades, o que torna a gestão universitária desafiadora diante deste modelo.

Considerado um tributo abrangente, o ICMS também apresenta alguns problemas de ordem econômica, o que pode alterar para mais ou para menos a arrecadação, seja pela incorporação de novas bases ou fontes de cobrança deste imposto ou pela redução delas, como ocorreu recentemente no âmbito federal com a Lei Complementar nº 194/2022, quando os entes federativos tiveram que reduzir suas alíquotas sobre combustíveis, energia elétrica,



comunicação e transporte coletivo, visto que estes produtos e serviços passaram a ser considerados essenciais.

No âmbito estadual, em fevereiro de 2023, o governo paulista editou vários decretos reduzindo a carga tributária de alguns segmentos do setor produtivo paulista até dezembro de 2024. O objetivo é reduzir custos de produção e, ao mesmo tempo, estimular a economia no estado de São Paulo, o que poderia também impactar na arrecadação do ICMS e, conseqüentemente, nos repasses às universidades estaduais paulistas.

Estes dois exemplos procuram demonstrar o quanto é suscetível esta base de financiamento do ensino superior público paulista, no que se refere às universidades pesquisadas.

#### **2.4.2 O método de apuração dos recursos do ICMS às universidades: a cota-parte**

O atual percentual fixo de 9,57% do ICMS líquido paulista, chamado de cota-parte das universidades, tem a sua base de incidência resultante da soma dos seguintes itens da receita estadual: ICMS líquido + Valor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) + ICMS em atraso + Programas Especiais de Parcelamento (PEP), sendo que outros itens da receita estadual originados no ICMS como multas, juros de mora e outros, não são incluídos na base de incidência da cota-parte deste imposto para as universidades (BUCCELLI et al, 2020).

De acordo com Luque (2017) os valores relativos a multas e juros incidentes sobre o ICMS em atraso não são computados para efeito de cálculo, pois o governo estadual argumenta que não correspondem à rubrica de arrecadação de impostos, ou seja, não representam o imposto propriamente dito.

Após a apuração dos resultados destas somatórias, ocorre a subtração de 25% correspondente à cota-parte dos municípios prevista no artigo 158 da Constituição Federal e ainda, desde 2002, os valores destinados aos programas habitacionais do estado que constam na Lei Orçamentária Anual (LOA), acrescentando, por fim, os repasses da Lei nº 87/1996, a chamada Lei Kandir, que isenta do pagamento de ICMS as exportações de produtos primários, semielaborados ou serviços, objetivando o estímulo às exportações, resultando nos repasses da cota-parte que são feitos mensalmente. Este é o modelo de financiamento das universidades estaduais paulistas que foi sendo aperfeiçoado ao longo do estabelecimento da autonomia de gestão financeira desde 1989, algo único, conforme destaca Balbachevsky e Kerbauy (2016) e Ranieri (2017).

Na prática, o valor da arrecadação do ICMS é anunciado em dois momentos: no início de cada mês, quando a Secretaria da Fazenda do Estado informa o valor da arrecadação prevista e o respectivo cálculo da cota-parte das universidades, que é liberado na sequência. No mês seguinte o órgão do estado apura o valor arrecadado efetivamente e faz o ajuste do montante repassado no mês anterior. Na hipótese de a arrecadação ter sido menor ou maior que o previsto, resultará num acréscimo ou desconto no valor anteriormente repassado e, assim, sucessivamente, mês a mês (USP, 2023).

Para ilustrar esta metodologia de repasse, apresentamos primeiramente o quadro 2, com valores da cota-parte repassada às universidades estaduais paulistas no ano de 2022.

**Quadro 2 - Repasse da cota-parte às universidades – ano 2022**

<b>PERCENTUAL DECRETO 29.598 DE 02/02/89</b>					
<b>MÊS</b>	<b>ICMS LÍQUIDO PREVISTO  EM R\$ 1,00</b>	<b>LIBERAÇÕES FINANCEIRAS DO ESTADO (EM R\$)</b>			
		<b>TOTAL</b>	<b>UNIVERSIDADE</b>		
			<b>UNESP</b>	<b>UN CAMP</b>	<b>USP</b>
<b>JAN</b>	12,394,089,322	1,164,130,739	285,218,113	267,105,358	611,807,268
<b>FEV</b>	11,198,805,186	1,079,061,877	264,375,797	247,586,632	567,099,448
<b>MAR</b>	11,426,450,649	1,033,041,093	253,100,465	237,027,339	542,913,289
<b>ABR</b>	11,547,684,776	1,290,609,509	316,206,072	296,125,430	678,278,007
<b>MAI</b>	12,187,434,187	1,259,407,260	308,561,358	288,966,193	661,879,709
<b>JUN</b>	12,235,434,200	1,209,458,136	296,323,563	277,505,556	635,629,017
<b>JUL</b>	12,164,686,199	1,205,076,403	295,250,015	276,500,184	633,326,204
<b>AGO</b>	12,536,686,202	1,281,159,937	313,890,878	293,957,261	673,311,798
<b>SET</b>	12,704,686,195	1,267,229,906	310,477,948	290,761,069	665,990,889
<b>OUT</b>	12,779,686,295	1,238,067,109	303,332,910	284,069,776	650,664,423
<b>NOV</b>	13,151,955,311	1,156,720,662	283,402,606	265,405,144	607,912,912
<b>DEZ</b>	12,204,708,555	1,047,327,210	256,600,638	240,305,234	550,421,338
<b>TOT.ACUM.</b>	<b>146,532,307,077</b>	<b>14,231,289,841</b>	<b>3,486,740,363</b>	<b>3,265,315,176</b>	<b>7,479,234,302</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (2022)

Em seguida, apresentamos o quadro 3, no qual se verifica, no extrato recortado pelo pesquisador, o comportamento das liberações adicionais de recursos do ICMS nos meses de fevereiro e março de 2022, destacando que no mês de fevereiro o estado fez um ajuste repassando um valor adicional às universidades, em função da arrecadação ter sido maior que o previsto. Já no mês seguinte, março, ao contrário, se verifica que o ajuste feito foi um desconto, pois a arrecadação foi menor que o previsto. Na mesma tabela também se verificam os valores repassados via Programas Especiais de Parcelamento, citado anteriormente.

Os repasses previstos na forma de compensação em função da Lei Kandir, não estão sendo feitos pela União aos estados desde 2019, em função de que essas perdas não constam nas Leis Orçamentárias Anuais do governo federal, não sendo possível, portanto, precisar seus valores, razão pela qual nos repasses financeiros do governo do estado às universidades a coluna aparece sem valores, conforme se verifica no quadro 3.

**Quadro 3** – Liberações financeiras adicionais às universidades – ano 2022

<b>FEV</b>	Diferença Est./Fecham, Jan/2022	1,097,227	1,027,547	2,353,607	4,478,381
	PEP Jan/2022	700,186	655,720	1,501,934	2,857,840
	Lei Kandir	-	-	-	-
	<b>Total</b>	<b>1.797.413</b>	<b>1.683.267</b>	<b>3.855.541</b>	<b>7.336.221</b>
<b>MAR</b>	Diferença Est./Fecham, Fev/2022	(15.236.767)	(14.269.157)	(32.683.636)	(62.189.560)
	PEP Fev/2022	421.244	394.493	903.590	1.719.327
	Lei Kandir	-	-	-	-
	<b>Total</b>	<b>(14.815.523)</b>	<b>(13.874.664)</b>	<b>(31.780.046)</b>	<b>(60.470.233)</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo (2022)

De acordo com Luque (2017) o mecanismo de vinculação de impostos foi uma maneira encontrada para preservar recursos para os setores considerados mais importantes da ação pública, no caso em pauta, a educação, mas, por outro lado, nos remete a um primeiro desafio relacionado ao financiamento das universidades estaduais paulistas, a disputa intersetorial. Na ótica do autor, os setores que não possuem as vinculações orçamentárias criticam os setores protegidos por tais mecanismos, argumentando que essas subordinações engessam a elaboração dos orçamentos e que as prioridades acabam sendo cristalizadas ao longo do tempo.

Exemplificando o caso do estado de São Paulo, lembra o autor que, para cada R\$1,00 arrecadado de ICMS, aproximadamente R\$0,60 apresentam destinação previamente definida no orçamento público estadual, parte deles (9,57%), para as universidades estaduais paulistas.

Para Luque (2017) um fenômeno interessante dentro da lógica da disputa por recursos orçamentários, é que ela não se resume apenas às dimensões apresentadas entre educação e outros setores ou mesmo dentro da própria área educacional, mas está presente dentro do próprio segmento da educação superior. Ele exemplifica o caso do ensino superior público paulista nesta disputa.

Na ótica do autor, essa disputa deriva do fato de que o governo paulista tem expandido o número de vagas nas IES públicas, a partir da percepção de que existe uma demanda por esse tipo de serviço. Entretanto, considerando que essa expansão é mais cara quando adotada pelas três universidades estaduais, dadas as suas características em comparação com as outras IES públicas, pois essas orientam a expansão das vagas muito mais pelas atividades de ensino do

que da pesquisa, observando-se, por consequência, um aumento de alocação de recursos nessas outras IES, em especial no Centro Paula Souza - CPS e, mais recentemente, na Universidade Virtual do Estado de São Paulo - UNIVESP.

O CPS é uma autarquia do Governo do Estado de São Paulo vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e está presente em 363 municípios com 228 Escolas Técnicas e 77 Faculdades de Tecnologia estaduais, atendendo mais de 316 mil alunos em cursos técnicos de nível médio e superior tecnológicos.

A UNIVESP, focada na modalidade de Educação a Distância – EaD, foi criada em 2012, também vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do estado e está presente em 360 municípios paulistas, atendendo a mais de 60 mil alunos em cursos superiores.

A tabela 3 apresenta um panorama dos investimentos do governo do estado de São Paulo no ensino superior público paulista, por instituição.

**Tabela 3** - Orçamento das IES públicas paulistas – 2023 (parcial)

IES	VALOR (em milhões R\$)
UNIVESP	154.689.903
CPS	2.703.525.697
USP	8.497.066.848
UNICAMP	4.132.011.228
UNESP	4.085.632.401

Elaborado pelo autor, com dados da Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento de São Paulo – Lei Orçamentária de 2023

## 2.5 A universidade como organização

As teorias da ciência da administração que estudam os modelos organizacionais, nos permitem compreender que a universidade pode ser entendida a partir da ideia de uma organização, apesar de, dificilmente tipificada em seus modelos teóricos, dadas as particularidades dessas entidades acadêmicas, quando comparadas, por exemplo, às corporações empresariais, embora tenham algumas características comuns.

Etzioni (1974, apud Sasaki, 2016) entende a universidade como uma organização do tipo normativa, por ela se utilizar de mecanismos de controle normativos como leis, portarias, resoluções, instruções e mesmo pelos símbolos de prestígio expressados na concessão de títulos e honorárias, comuns nas organizações acadêmicas.

Mayntz (1987, apud Sasaki, 2016) classifica a universidade como uma organização do tipo burocrática, justificada pela marcante racionalização de sua estrutura interna, hierarquização, especialização de seu quadro de pessoal, seus objetivos e fins específicos, ao contrário de Millet (1968, apud Sasaki, 2016), que as considera como organizações produtivas por prestarem serviços à sociedade.

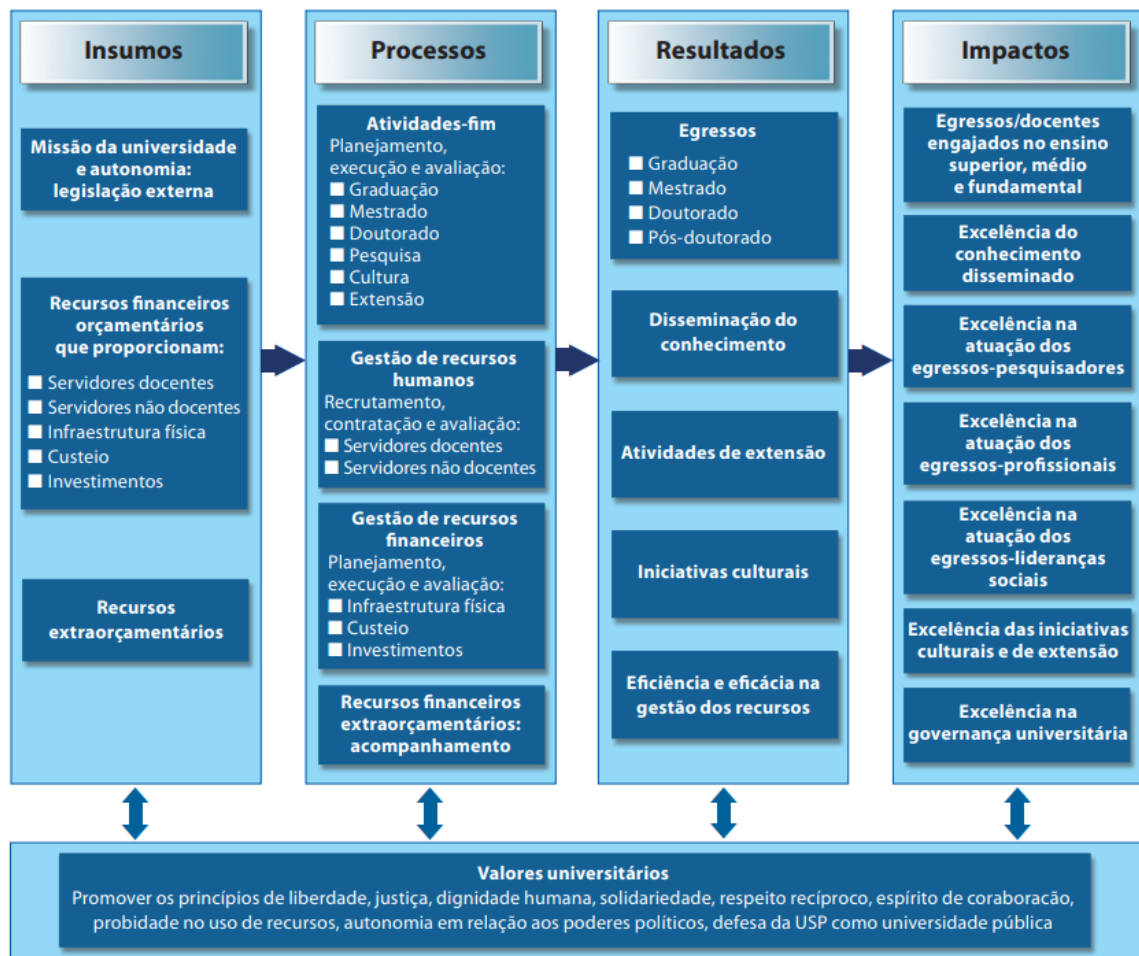
Dadas as inúmeras peculiaridades das organizações acadêmicas, outros autores entendem que, considerando se tratar de uma organização complexa e multifacetada, composta de diversas estruturas, níveis, regras e centenas ou milhares de pessoas que as integram, a melhor maneira de compreendê-la seria recorrer aos elementos da Teoria Geral dos Sistemas, desenvolvida entre as décadas de 1950 e 1960 pelo Biólogo austríaco Ludwig Von Bertalanffy (1901-1972), muito utilizada no campo da ciência administrativa para analisar e compreender as organizações.

Ramos (1983) considera que os elementos que compõem a administração podem ser considerados à luz do conceito dinâmico de sistema, pois, um sistema administrativo é composto internamente por subsistemas em interação, subordinados a regras operacionais comuns (programas, objetivos, normas, valores, papéis etc) e dotados de fronteiras que o diferencia do ambiente (sistemas externos), sobre o qual age e do qual recebe influência, procurando, assim, manter um equilíbrio dinâmico tanto em suas relações internas quanto externas e resultando de suas operações a transformação das entradas (insumos) em saídas (resultados), como um sistema político, afirma o autor.

De acordo com Sasaki (2016) entendendo que, na administração, sistemas são conjuntos organizados a partir de duas ou mais partes interdependentes, hierarquizadas, denominadas de subsistemas e que se inter-relacionam na busca de objetivos, analogamente pode-se compreender a universidade como um sistema, por exemplo, a partir da ideia de uma de suas células menores, o departamento de ensino como um subsistema, fazendo parte da universidade como um sistema maior, esta, por sua vez, integrando parte do sistema educacional de um município, estado ou país.

De acordo com Marcovitch (2015) uma universidade pode ser compreendida e analisada como um sistema complexo, que, como outras organizações, recebe insumos (*inputs*) do ambiente externo e devolve resultados (*outputs*) ao mesmo ambiente. O autor estrutura esta ideia de universidade como sistema em quatro grupos relacionados: insumos, processos, resultados e impactos, todos alicerçados pelo que ele denomina de valores universitários, os quais dizem respeito a princípios fundamentais como liberdade, justiça, dignidade humana, solidariedade, respeito, colaboração, probidade e autonomia (figura 2).

**Figura 2 - O modelo de universidade como sistema**



Fonte: Marcovitch (2015)

## 2.6 A Governança universitária

De acordo com Villanueva (2006) o termo governança é uma expressão que remonta ao século XVII e, na língua espanhola, significa a ação e o efeito de governar ou governar-se. Este termo caiu em desuso até o início do século XX, reaparecendo como uma espécie de produto da inteligência internacional, desenvolvida por teóricos da administração e especialistas em políticas públicas.

Seu reaparecimento, por volta do ano de 1980, não ocorre no setor público e sim no privado, quando se utilizou a expressão *corporate governance*, para se dar a ideia de que o êxito de uma organização não dependia somente das decisões de altos executivos, mas também de controles adequados e compromissos precisos de todos os membros que a integram, os

chamados *stakeholders*, que devem estar envolvidos nas decisões e nas operações, algo similar à ideia de uma comunidade política (VILLANUEVA, 2006).

Segundo Brunner (2011) governança universitária é a forma como as instituições são organizadas e operadas internamente - do ponto de vista da sua governança e gestão - e suas relações com entidades e atores externos, sempre com a finalidade de garantir os objetivos do ensino superior.

No cenário das organizações acadêmicas, Balbachevsky e Kohtamäki (2019) afirmam que o modelo tradicional de governança universitária surge na Europa no início do século XIX, sendo a autoridade pública sempre controladora e administradora dos recursos públicos empregados na manutenção dessas instituições, que, por serem parte do serviço público, deveriam seguir estritamente as regras que controlam a máquina estatal.

Neste modelo, afirmam os autores, as decisões como tamanho do quadro de pessoal, vagas, contratações, forma de ingresso, carreira, alocação de recursos, dentre outros, permaneciam sob o controle da máquina pública do estado, sendo que qualquer mudança em relação à gestão financeira e patrimonial das universidades deveria ser negociada com o governo.

Do ponto de vista do seu modo de governança, a universidade tradicional opera como uma arena, isto é, um espaço de decisão focado na coordenação e compatibilização de valores e normas, condição esta que a permitiu evoluir para o modelo de universidade de pesquisa, portanto, independentemente de seu formato – humboltiano, napoleônico, anglo-saxão ou americano – as universidades sempre operaram com um modelo híbrido de governança, no qual dois conjuntos de normas se sobrepõem: aquelas produzidas localmente pela organização e aquelas produzidas pelas grandes redes que conectam especialistas da mesma disciplina trabalhando em diferentes organizações (BALBACHEVSKY e KOHTAMÄKI, 2019).

Para Colossi (1999, *apud* Gesser *et al*, 2021) as universidades são caracterizadas como organizações complexas, portadoras de peculiaridades que as tornam diferentes das demais, como, por exemplo, a diversidade de objetivos relacionados ao ensino, pesquisa e extensão, a tipologia de profissionais que nela atuam, dentre outros, o que faz com que as universidades desenvolvam um estilo próprio de estrutura, forma de agir e modo de tomar decisão, influenciando no processo decisório.

Em suas pesquisas sobre governança universitária, Gesser *et al* (2021) não encontraram um número significativo de trabalhos nesta temática, o que pode indicar não haver um crescente debate teórico sobre este tema, embora as universidades públicas brasileiras sejam instituições mantidas e vinculadas ao aparelho do estado, inseridas, portanto, no contexto da administração

pública, e, por consequência, afetadas pelas modificações que impactam o setor público, em especial, a governança pública.

Neste sentido, um novo marco surgiu no ano de 2016 no Brasil, com a edição da Instrução Normativa Conjunta nº 001, da Controladoria Geral da União (CGU) e do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), que definiu a necessidade dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal instituir um Comitê de Governança, Riscos e Controles. Adicionalmente, após a divulgação desse documento, foi publicado o Decreto nº 9.203/2017 que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal direta e indireta (GESSER *et al*, 2021).

Mesmo inseridas no contexto da administração pública, as autoras afirmam que as universidades públicas, ainda que possuam diversas peculiaridades que as diferem das demais instituições de mesmo contexto, parecem não terem incorporado ainda os novos modelos e paradigmas relacionados à governança, como *accountability* e transparência.

Corroborando com as autoras, Santos e Souza (2022) ao analisarem o caso das universidades federais brasileiras sobre a temática governança, afirmam que os resultados encontrados demonstram que este tema, além de ser recente e dispor de poucas investigações, no âmbito das IFES, ainda apresentam resultados insatisfatórios na avaliação de item governança e gestão pública, que é feito pelo Tribunal de Contas da União – TCU, órgão que as autoras consideram desempenhar um papel primordial, um embrião governamental indutor do conceito de governança para a administração pública brasileira e, conseqüentemente, para a formulação de diretrizes de boa governança nesta área.

Para Gesser *et al* (2021) o tema governança universitária ainda é pouco explorado na literatura brasileira e é delineado sob as bases da governança corporativa ou da governança pública, a depender da organização administrativa da IES, se privada ou pública.

Para Balbachevsky e Kerbauy (2016) o conceito de governança universitária é encontrado na literatura brasileira a partir de dois pontos de vista com focos distintos: o primeiro, nos mecanismos de ajustes internos da instituição e o segundo, nas estruturas de coordenação que a universidade tem com os atores externos, o que, somado às características peculiares das universidades, seu dinamismo, organização e lógica anárquica, torna o governo da universidade um exercício de governança, pois essas organizações são microambientes coordenados por meio de mecanismos complexos de ajuste, que combinam lógicas hierárquicas, de mercado e acordos mútuos.

Outro elemento citado pelas autoras, que torna a governança universitária complexa no que se refere aos mecanismos de ajuste mútuo presentes nas universidades, é que essas



instituições se caracterizam, ao mesmo tempo, pela grande concentração de autoridade, poder e autonomia, o que não as isenta do dever em prestar contas à sociedade, ao contrário, a autonomia impõe a exigência de responsabilidade, visto que se dá nos contornos definidos pelas exigências da sociedade e do Estado.

Balachevsky (2013) analisando o papel dos principais *stakeholders* na formação da dinâmica das políticas de ensino superior brasileiro, acrescenta dois elementos relevantes que podem impactar a governança universitária.

O primeiro é o padrão de alianças e conflitos que articula as coligações de defesa presentes nesses ambientes, a igualitária, a acadêmica e a empreendedora, que, segundo a autora, apoia a noção do ensino superior como um bem público e com isso, deslegitima o ensino superior privado e qualquer tentativa de cobrar mensalidades nas universidades públicas, por exemplo.

O segundo diz respeito ao modo de governança democrática dessas instituições, que para a coalisão igualitária, este tipo de governo é a ferramenta mais relevante para preservar a influência política dos sindicatos nos assuntos da universidade.

A governação democrática pode criar obstáculos no caminho das respostas que a universidade precisa dar aos *stakeholders* externos, pois limita a governação da instituição ao seu público interno, responsabilizando-a apenas perante seu eleitorado interno. Este modelo também pode prejudicar ações empreendedoras dentro da universidade, geralmente percebida como uma ameaça às regras igualitárias. Apesar de todos estes obstáculos, a governação democrática é fortemente apoiada por quase todos os membros da coligação empresarial e acadêmica e nunca contestada pela comunidade universitária, acreditando-se que esta é a única maneira de se governar uma boa universidade (BALBACHEVSKY, 2013).

Para Ranieri (2021) a governança universitária, entendida como o conjunto de processos decisórios voltados ao alcance dos objetivos institucionais, é permeada pela complexidade dessas organizações acadêmicas, que, pela sua natureza são submetidas a constantes pressões e desafios, não apenas pelas suas atividades-fim, mas também pela sua forma de organização, estrutura e financiamento, e, no caso das públicas, por estarem submetidas ao regime jurídico público o torna outro fator complexo a ser considerado. Na ótica da autora, a garantia constitucional da autonomia universitária pode ser considerada uma espécie de poder instrumental, destinado à melhor realização dos fins da universidade, ou mesmo a expressão do reconhecimento de tal complexidade.

## 2.7 O processo decisório nas universidades

O processo de tomada de decisões nas organizações foi analisado por estudiosos da ciência administrativa como Fayol, Mintzberg, Simon, dentre outros, que propuseram a ideia de que tomar decisões é um ingrediente fundamental da tarefa de administrar e, sendo assim, não basta compreendê-lo, mas, também e, principalmente, preparar as pessoas para desempenhar esta e outras tarefas da administração (MAXIMIANO, 2000a).

Para o autor, considerando que decisões são escolhas que as pessoas fazem para enfrentar problemas e aproveitar oportunidades, no caso dos gestores é muito do que eles fazem em grande parte do tempo nas organizações, tanto que, na administração, o processo decisório firmou-se como uma disciplina com vida própria.

Os estudos e contribuições de Herbert Simon nos anos 1960, reconhecidos importantes para a administração, segundo Maximiano (2000b) indicam que um processo de tomada de decisão tem três fases: prospecção (análise de um problema ou situação que requer solução), concepção (criação de alternativas para a solução) e decisão (julgamento e escolha da melhor alternativa para solucionar o problema ou a situação).

Os estudos de Simon classificam as decisões em dois tipos: programadas (repetitivas e tomadas automaticamente) e não programadas (não dispõem de soluções automáticas, fora da rotina), devendo, nesse caso, o administrador ou tomador de decisão desenvolver a sua capacidade de julgamento, intuição e criatividade (MAXIMIANO, 2000b).

Entendendo que as organizações universitárias são espaços de interação entre os diversos *stakeholders*, que adotam diferentes estratégias para alcançar os seus objetivos, Sasaki (2016) apoiado em estudos de tipologias organizacionais, admite quatro modelos teóricos que poderiam explicar o processo de tomada de decisões nas universidades: burocrático, político, colegiado e anarquia organizada.

Na ótica do autor, a perspectiva burocrática pode ser explicada pelas características formais e estruturais de adequação dos meios aos fins, com uma estrutura racionalmente organizada para se atingir as metas e objetivos propostos. O modelo político se explicaria se comparássemos a universidade com um sistema político, no qual estariam presentes grupos com interesses dinâmicos e conflitos parecidos com os presentes na sociedade civil. O modelo colegiado parte do princípio de que, sendo a universidade composta de uma comunidade de acadêmicos e, dentre ela, os professores, que não aceitam submeter-se às decisões burocráticas, reclamam o direito de participar das decisões de caráter coletivo, que são tomadas nos colegiados universitários.

Salm, Tomasi e Amboni (2013) afirmam que o modelo colegiado surgiu quando se buscou compreender a natureza dos departamentos universitários, ou seja, se eles seriam instituições burocráticas ou colegiadas, culminando com o entendimento de que são colegiadas, pois este modelo tem a concepção de participação da comunidade universitária, principalmente dos docentes na condução dos trabalhos da universidade.

Sobre o modelo de anarquia organizada, Sassaki (2016) aponta, por exemplo, que para se enquadrar neste modelo, as linhas de autoridade e responsabilidade das organizações acadêmicas não seriam muito bem definidas e visíveis, apresentando, às vezes, desarticulação estrutural e funcional, remetendo à ideia de que a universidade é uma organização coesa, prevalecendo, no entanto, a lógica conflituosa, percepções divergentes e ambiguidade de preferências, na qual muitas vezes seus atores não sabem exatamente o que querem.

Conquanto pesem algumas semelhanças com o que conhecemos sobre os processos decisórios nas universidades, este modelo – anarquia organizada – não parece ser o mais adequado para que as organizações acadêmicas sejam enquadradas.

Tomasi (2012) analisou de que forma esses quatro modelos resumidos e ilustrados, no quadro 4, influenciaram as decisões tomadas em relação ao custeio e investimentos na elaboração dos orçamentos da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC no período de 2004 e 2011, concluindo que apenas os três primeiros modelos se fizeram presentes nos vários momentos de tomada de decisão orçamentária naquela universidade.

**Quadro 4** - Conceitos dos modelos de tomada de decisão - literatura

<b>Modelos de tomada de decisão</b>	<b>Conceitos</b>
<b>Modelo Burocrático</b>	No modelo burocrático as decisões são tomadas pelos dirigentes da universidade, segundo as linhas hierárquicas, normas, regras, regulamentos, estatuto, regimentos, resoluções e portarias.
<b>Modelo Político</b>	No modelo político as decisões são tomadas pelos dirigentes da universidade, resultantes das preferências e interesses de grupos poderosos e que atuam politicamente dentro da universidade.
<b>Modelo Colegiado</b>	No modelo colegiado as decisões são tomadas na universidade por uma comunidade de indivíduos e grupos, mesmo com especialidades diferentes, que compartilham metas e objetivos comuns. O interesse comum é a força motriz e a tomada de decisão é por consenso.
<b>Modelo Anarquia Organizada</b>	No modelo da anarquia organizada, o dirigente da universidade toma a decisão por meio de reunião aleatória de escolhas, ou seja, funciona como uma coleção de escolhas a procura de problemas, sendo as decisões altamente temporárias.

Fonte: Tomasi (2012)

Sobre o modelo colegiado, o que mais se aproxima das práticas em processos decisórios nas universidades brasileiras, Ranieri (2021) questiona a sua eficiência e eficácia, apresentando três questões para se refletir sobre a adequação deste modelo para guiar uma instituição, planejar o seu futuro e também lidar com os desafios sociais, culturais, científicos, tecnológicos e econômicos da atualidade.

A autora cita o recente cenário de imprevisibilidade e mudanças abruptas provocado pela pandemia da Covid-19, que, desde 2020, representa um exemplo paradigmático de exposição da universidade a novos riscos, frisando a inexorável evolução tecnológica deste século XXI, ou mesmo situações de instabilidade financeira, cortes de financiamento público de pesquisas, dentre outros, que vêm pondo em xeque as estruturas de governança tradicionais baseadas na gestão pelo corpo docente.

Modelo derivado das universidades medievais que se organizavam conforme as corporações de ofício, na verdade nem sempre os colegiados decisórios nas organizações acadêmicas, que são ocupados no mínimo por 70% de docentes, conforme determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, têm preparo para enfrentar situações de efeitos imprevisíveis e mesmo desconhecidos a médio e longo prazos, pois nem sempre pesquisadores e docentes, altamente reconhecidos em suas áreas de atuação, são bons gestores financeiros ou administrativos, sendo certo que decisões equivocadas põem em risco os fins e os valores institucionais (RANIERI, 2021).

Avaliando ser inadequada a estrutura colegiada como ela é hoje, em termos de processo decisório à universidade contemporânea, a autora entende que esta percepção ainda não foi suficiente para provocar mudanças inovadoras em seu padrão decisório, particularmente nas universidades públicas nas quais este tema é delicado, requerendo análises e avaliações responsáveis, mas é certo, destaca a autora, que a resistência a mudanças em favor de gestores profissionais que deem suporte qualificado aos colegiados pode ter consequências desastrosas.

No ensaio sobre governança universitária e processo decisório, Ranieri (2021) apresenta algumas sugestões de ações que poderiam melhor preparar as universidades, em especial as públicas, para as atuais e constantes transformações que estamos vivendo neste ambiente complexo: a necessidade da formação de líderes e técnicos universitários pelas próprias instituições; repensar o número, o tamanho e a composição dos colegiados; atualizar os processos decisórios e ajustar estruturas.

Por meio de um estudo comparativo entre a Universidade de Melbourne, a Universidade de Campinas e a Universidade Federal do Pará, Castello (2021) analisa, em sua tese de doutorado, os desafios para a efetivação da governança nestas IES. Em seus estudos, a autora

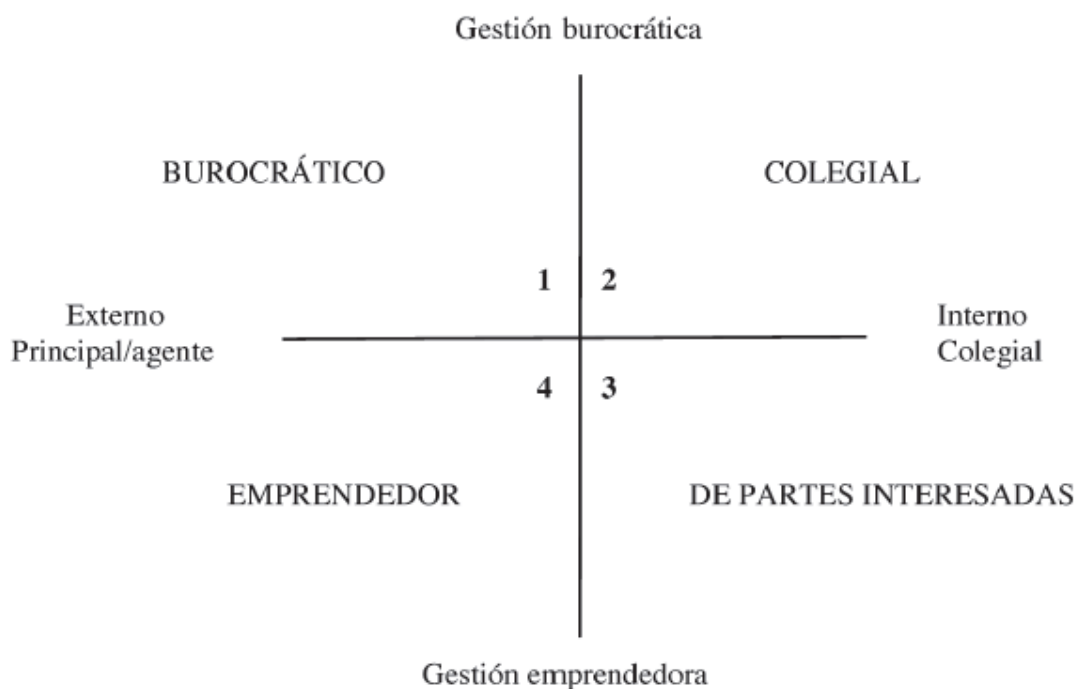
desenvolve o modelo denominado de “Partes Interessadas”, o qual se articula em torno de uma gestão empreendedora, combinando com a colegialidade.

Este modelo é definido por Brunner (2011) como de regime de *Stakeholders*, já que se preocupa, simultaneamente, com os atores internos (professores, estudantes e funcionários) e agentes externos (governo, agências públicas, empresas, municípios, organismos não governamentais, comunidades, organizações da sociedade civil etc), oferecendo uma visão mais ampla e complexa das funções e responsabilidades da universidade pública.

No plano de governação institucional, o desafio das universidades é encontrar um princípio de legitimidade que crie e assegure a crença de que ela – a universidade - possua estruturas e processos apropriados para tomar decisões, gerenciar demandas do ambiente e consiga se adaptar e influenciá-lo por meio de suas capacidades internas de ação. Do ponto de vista da gestão, o desafio é encontrar um princípio de efetividade, que facilite implementar diariamente as decisões estratégicas e administrar a universidade de maneira a assegurar a continuidade de suas funções, obter os recursos necessários e produzir resultados satisfatórios para as diversas partes interessadas em meio a um entorno turbulento e muitas vezes hostil, como o que vivemos na atualidade (BRUNNER, 2011).

Desta forma, o autor definiu quatro modelos de governança universitária, configurados sobre os eixos das dimensões de legitimidade e de efetividade, conforme ilustra a figura 3.

**Figura 3:** Modelos de governança configurados a partir da legitimidade e efetividade



Fonte: Brunner (2011)

A utilização deste modelo de governança implica uma radical abertura da universidade pública aos seus atores internos e à sociedade civil, paralelamente a uma redefinição do seu contrato com o Estado que, no novo paradigma, deve estimular as suas universidades para responder, de forma competitiva, às exigências do seu meio envolvente e às necessidades de um número, cada vez maior, de partes interessadas (BRUNNER, 2011).

Balachevsky (2022) questionando os dilemas e o futuro da governança universitária, traz à tona uma discussão recente sobre o que ela denomina de mal-entendido sobre uma suposta tensão no processo de governança universitária: aqueles que defendem a lógica da colegialidade e os que defendem a lógica burocrática ou da administração profissionalizada.

Para a autora, a colegialidade é uma característica antiga da universidade ocidental, cuja tradição medieval foi resignificada pela reforma universitária introduzida por Wilhelm von Humbolt, em Berlim na primeira metade do século XIX, quando foram criadas as condições para que a ciência ganhasse espaço e conexões com a vida universitária, sendo fato que, nesse período, a lógica da universidade humboltiana contaminou outros sistemas universitários da Europa e a separação entre a agenda acadêmica e decisões administrativas ganhou impulso.

Como instituições públicas, a universidade ao redor do mundo sempre esteve sob controle do poder público, que decide tudo sobre temas administrativos e orçamentários envolvendo pessoas, recursos, infraestrutura, tornando o ideal humboltiano uma autonomia acadêmica, embora este modelo de governança universitária corresponda a uma universidade que não existe mais, pois, de um percentual entre 0,5% e 2,0% da população global que acessava uma universidade até a década de 1950, assistimos a pelos menos duas grandes mudanças que transformaram a universidade em escala global: o intenso processo de massificação do acesso ao ensino superior e as transformações ocorridas no próprio modo de produção do conhecimento, agora organizado em redes híbridas, heterárquicas, transitórias e transdisciplinares, produzidos em contextos de aplicação marcados por controles de qualidade mais reflexivos e socialmente responsáveis, é outra universidade (BALACHEVSKY, 2022).

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O método, em seu sentido geral, é definido como a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para se atingir determinado fim ou um resultado esperado; na ciência corresponde a um conjunto de processos utilizados na investigação e na demonstração da verdade (CERVO, BERVIAN e DA SILVA, 2007).

De acordo com os autores, não se inventa um método, uma vez que ele depende fundamentalmente dos objetivos de uma pesquisa, devendo, portanto, o pesquisador disciplinar seu espírito, excluindo de sua investigação o capricho e o acaso, direcionando seus esforços às exigências do objeto a ser estudado, selecionando, para tanto, meios e processos mais adequados, o que é fornecido pelo método.

Toda investigação nasce de algum problema observado ou mesmo sentido pelo pesquisador, que, por sua vez, requer alguma hipótese ou pressuposição, que vai orientá-lo e, ao mesmo tempo, delimitar o assunto a ser investigado, resultando em processos ou etapas proporcionadas pelo método científico, distinguindo-se da técnica de pesquisa, que é a aplicação metodológica de como executá-la, o que nos remete à ideia de classificação da pesquisa.

Como afirma Gil (2007) qualquer classificação se faz mediante algum critério, não sendo diferente na pesquisa científica. Neste caso usualmente classificá-la a partir de seus objetivos gerais, resulta em três grandes grupos: exploratórias, descritivas e explicativas.

#### **3.1 Classificação da pesquisa**

A partir de seu objetivo geral, a presente pesquisa se classifica como exploratória, que de acordo com GIL (2007) busca maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo mais explícito ou mesmo construir hipóteses, possibilitando aprimorar ideias ou mesmo descobrir intuições e pressuposições levantadas pelo pesquisador.

Segundo o autor, este tipo de pesquisa tem seu planejamento flexível o que permite que sejam considerados os mais variados aspectos relacionados ao fato estudado. Em geral, a pesquisa exploratória envolve levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e a análise dessas experiências, que é o presente caso.

O trabalho parte de um levantamento bibliográfico sobre o tema autonomia de gestão financeira nas universidades, uma das dimensões estabelecidas pela autonomia universitária,

descrevendo como ela ocorre na prática nas universidades públicas federais, estaduais e, em especial, nas universidades estaduais paulistas, objeto deste estudo.

Para Gil (2019, p. 28) a pesquisa bibliográfica permite ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.

Na ótica de Cervo, Bervian e Silva (2007) o levantamento bibliográfico é um procedimento que busca explicar um problema a partir de referências teóricas, conhecendo e analisando contribuições do passado sobre um determinado tema, sendo considerado um meio de formação e procedimento básico para o domínio do estado da arte sobre a temática pesquisada.

A coleta de dados foi efetuada por meio de um questionário aplicado *online*, com os ex-reitores e a ex-reitora que conduziram as universidades estaduais paulistas USP, UNICAMP e UNESP, no período de 1989 a 2022, os quais, diante das experiências vivenciadas com o modelo de autonomia de gestão financeira dessas universidades, poderiam contribuir para um melhor entendimento desta experiência.

Bastos e Ferreira (2016, p. 187) entendem que a fala dos atores sociais, seu contexto e as situações observadas na coleta de campo, se constituem em elementos que fazem parte de uma totalidade interpretada à luz de uma teoria, que, dessa forma, garantirá a validade dos resultados obtidos na investigação.

A pesquisa de campo com participação de seres humanos foi cadastrada na Plataforma Brasil, conforme os direcionamentos indicados nas Resoluções CNS nº 466/2012 e nº 510/2016.

O projeto e demais documentos foram submetidos à apreciação da Comissão de Ética em Pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da FCLAr UNESP e aprovados.

### **3.2 População do estudo**

A população escolhida para o presente estudo é composta pelos reitores e pela reitora que conduziram as três universidades estaduais paulistas desde o ano de 1989, quando do início da autonomia de gestão financeira, até 2022

Justifica-se a escolha dessa população, em função da importância que a figura do reitor ou reitora tem na estrutura de uma instituição de educação superior, a figura principal do ponto de vista da governança, podendo ocorrer designações diferentes de acordo com a tipologia da IES.



Para Marcelino (2023) a reitoria é o órgão executivo máximo em uma universidade e o reitor ou reitora, a mais alta autoridade acadêmica deste tipo de instituição de educação superior, cuja representação detém.

O vocativo Magnífico, tratamento honorífico que se dá a um reitor de universidade, é acompanhado de outras ações protocolares que este dirigente cumpre em atos solenes, como as vestes talares que remontam ao cerimonial multissecular da Universidade de Coimbra, de onde as universidades brasileiras herdaram a maior parte das tradições protocolares. Composta por quatro peças: beca na cor preta, samarra na cor branca, representando a junção de todas as áreas do conhecimento e a pureza que deve nortear os atos do reitor; capelo na cor branca, indicativo de poder institucional e temporal inerente ao seu cargo e colar doutoral, simbolizando a união e a integração das unidades e órgãos da universidade na sua tríplice missão de ensinar, pesquisar e estender serviços à comunidade (MARCELINO, 2023).

Durante estes quase trinta e cinco anos de vigência da autonomia universitária, as três instituições públicas paulistas foram conduzidas por vinte e cinco reitores e uma reitora, dentre os docentes que se candidataram, foram eleitos nas suas instituições e nomeados pelos respectivos governadores. Em todas as indicações das comunidades via listas tríplices dos mais votados, nesse período, o governador nomeou o nome mais votado pelas respectivas comunidades universitárias.

Sobre o formato de escolha via lista tríplice, Schwartzman (2023a) afirma que essa prática foi uma tentativa de combinar pessoas com legitimidade dentro das instituições e a escolha do governo, que o faz sobre aquele candidato que lhe parece mais adequado para implementar as políticas públicas para o setor.

A recente iniciativa da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES – de propor a substituição do sistema de lista tríplice para a escolha de reitores dessas IES, pela indicação de um nome único, eleito pela comunidade universitária, a ser enviado ao governo para nomeação, teve a discordância de Schwartzman (2023a), com o argumento que o reitor não deve ser somente um representante eleito por aquela comunidade, mas também um representante do governo e da própria sociedade, uma vez que ele é o responsável pela missão de fazer com que a universidade cumpra os objetivos para os quais é financiada pelos contribuintes.

Neste aspecto, na maioria dos países em que as universidades funcionam bem, os reitores são escolhidos por comissões de busca, uma espécie de processo de recrutamento e seleção, com a participação de representantes do governo e da comunidade acadêmica, e, muito frequentemente, vêm de outras instituições, justamente para contrabalançar o peso do

corporativismo interno. O ideal seria evoluir para um mecanismo como este, e não oficializar o controle corporativista das instituições (SCHWARTZMAN, 2023a).

O formato de escolha de seus reitores e vice-reitores é muito parecido nas três universidades estaduais paulistas. No período em que antecede o fim do mandato dos dirigentes, abre-se um período de inscrições de chapas para a candidatura de reitor e vice, sendo requisito obrigatório para os candidatos possuírem o título de professor titular. O Colégio Eleitoral formado pelos integrantes dos órgãos colegiados centrais nomeia uma Comissão Eleitoral, a qual procede uma consulta à comunidade por meio de votação eletrônica. O resultado da consulta retorna ao Colégio Eleitoral para homologação e encaminhamento de uma lista tríplice das chapas mais votadas ao governador do estado para a nomeação.

Os quadros 5, 6 e 7 apresentam os reitores, suas respectivas instituições, áreas de formação e o período de mandato.

**Quadro 5** - reitores da UNESP no período de 1989-2022

<b>NOME</b>	<b>ÁREA DE FORMAÇÃO</b>	<b>MANDATO</b>
Prof. Dr. Paulo Milton Barbosa Landim	Geologia	1989 – 1993
Prof. Dr. Arthur Roquete de Macedo	Medicina	1993 – 1997
Prof. Dr. Antônio Manoel dos Santos Silva	Letras	1997 – 2001
Prof. Dr. Marcos Macari	Biologia	2005 – 2009
Prof. Dr. Herman Jacobus Cornelis Voorwald	Engenharia	2009 - 2013
Prof. Dr. Julio Cezar Durigan (falecido)	Engenharia	2013 – 2017
Prof. Dr. Sandro Roberto Valentini	Farmácia	2017 - 2021
Prof. Dr. Pasqual Barretti	Medicina	2021 – 2025

**Fonte:** elaboração própria, a partir dos dados do site da UNESP (2022)

**Quadro 6** - reitores da UNICAMP no período de 1989-2022

<b>NOME</b>	<b>ÁREA DE FORMAÇÃO</b>	<b>MANDATO</b>
Prof. Dr. Paulo Renato Souza (falecido)	Economia	1986 – 1990
Prof. Dr. Carlos Alberto Vogt	Linguística	1990 – 1994
Prof. Dr. José Martins Filho	Medicina	1994 – 1998
Prof. Dr. Hermano Medeiros Ferreira de Tavares	Engenharia	1998 – 2002
Prof. Dr. Carlos Henrique de Brito Cruz	Engenharia	2002 - 2005
Prof. Dr. José Tadeu Jorge	Engenharia	2005 – 2009
Prof. Dr. Fernando Ferreira Costa	Medicina	2009 - 2013
Prof. Dr. José Tadeu Jorge	Engenharia	2013 – 2017
Prof. Dr. Marcelo Knobel	Física	2017 - 2021
Prof. Dr. Antônio José de Almeida Meirelles	Engenharia	2021 - 2025

**Fonte:** elaboração própria, a partir de dados do site da UNICAMP (2022)

**Quadro 7** – reitores da USP no período de 1989-2022

<b>NOME</b>	<b>ÁREA DE FORMAÇÃO</b>	<b>MANDATO</b>
Prof. Dr. José Goldemberg	Física	1986 – 1990
Prof. Dr. Roberto Leal Lobo e Silva Filho	Engenharia	1990 – 1993
Prof. Dr. Flávio Fava de Moraes	Medicina	1993 – 1997
Prof. Dr. Jacques Marcovitch	Administração	1997 – 2001
Prof. Dr. Adolpho José Melfi	Geologia	2001 - 2005
Profa. Dra. Suely Vilela Sampaio	Farmácia	2005 – 2009
Prof. Dr. João Grandino Rodas	Direito	2009 - 2013
Prof. Dr. Marco Antonio Zago	Medicina	2014 – 2018
Prof. Dr. Vahan Agopyan	Engenharia	2018 - 2021
Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior	Medicina	2022 - 2025

**Fonte:** elaboração própria, a partir de dados do site da USP (2022)

A tabela 4, apresenta o número de reitores, por instituição de ensino, considerada a população alvo da pesquisa.

**Tabela 4** – População alvo da pesquisa

<b>IES</b>	<b>QUANTIDADE</b>
UNESP	07
UNICAMP	09
USP	10
Total	<b>26</b>

**Fonte:** elaboração própria, com dados obtidos no site de cada IES (2022)

O número descrito na tabela 4 se refere a 100% da população alvo, ou seja, reflete o número de docentes que ocuparam ou ocupam o cargo de reitor no período abrangido pela pesquisa (1989-2022), não sendo considerados os dois falecimentos que ocorreram neste período, registrados nas respectivas tabelas. Do total da população alvo, 26 pessoas, 13 responderam e aceitaram participar da pesquisa, cujos perfis acadêmicos se encontram descritos no Apêndice C.

A pesquisa de campo, com a aplicação de questionários eletrônicos enviados para o e-mail dos participantes, buscou identificar a percepção dos reitores e reitora em relação à temática desta pesquisa, qual seja, o modelo de autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas.

No questionário procuramos conhecer as percepções dos dirigentes das três universidades estaduais paulistas sobre a experiência vivenciada nos seus mandatos, cuja abordagem envolveu as questões:

1. Diante do modelo de autonomia de gestão financeira, quais aspectos que facilitaram, dificultaram e qual o fato mais desafiador na gestão universitária.
2. Existe um vínculo entre as crises orçamentária e financeira, vividas pelas universidades estaduais paulistas diante deste modelo de autonomia.
3. Existe um vínculo entre os resultados positivos (ensino – pesquisa – extensão) das três universidades estaduais paulistas diante deste modelo de gestão financeira.
4. Existe um risco de o Decreto nº 29.598/89, que estabeleceu este modelo de autonomia de gestão financeira para as universidades, ser revogado.
5. Existe um risco deste modelo de autonomia financeira (vinculado ao ICMS), desaparecer diante de uma reforma tributária.
6. Existe um risco que este modelo de autonomia financeira (vinculado ao ICMS), sofrer queda importante no volume de recursos a serem transferidos para as universidades, em função de alterações na alíquota de alguns produtos considerados essenciais (Lei Complementar nº 194 de 23.6.22).
7. Existe um risco que este modelo de autonomia financeira (vinculado ao ICMS), retornar ao modelo anteriormente existente, semelhante ao das demais universidades públicas brasileiras: orçamento das universidades pré-definido pelo governo, mediante LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.
8. Do ponto de vista de facilitação para a governança universitária, em que medida é importante a formação de lideranças futuras pela própria universidade, para os cargos de gestão universitária.

### **3.3 Aspectos éticos do estudo**

Com base na Resolução CNS nº 466/2012, que fixa diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos e, na Resolução CNS nº 510/2016, que dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes, ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, a presente pesquisa passou por toda apreciação necessária, sendo aprovada pelo Comitê e Ética em Pesquisa da FCLAR – UNESP, por meio do Parecer nº 5.848.219 e registrado e aprovado na Plataforma Brasil conforme CAEE nº 66411122.8.0000.5400, para a coleta de dados com seres humanos.

Na coleta dos dados com os participantes, inicialmente foi apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), com todas as informações sobre a descrição e os objetivos do estudo; os procedimentos; os riscos e desconfortos; os benefícios esperados; da interrupção do estudo; os custos, remuneração e indenização; bem como os esclarecimentos adicionais.

Cabe ressaltar que a participação na pesquisa foi voluntária e as identidades dos participantes foram mantidas em absoluto sigilo, não sendo divulgados nomes ou outra informação que possam identificá-los.

### **3.4 Técnicas e instrumento de coleta dos dados**

A coleta de dados, fase da pesquisa em que se recolhem informações prévias sobre o campo de interesse, constitui-se um dos primeiros passos de qualquer pesquisa científica, podendo ser operacionalizada por duas vias: pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, denominadas, respectivamente, de fontes primárias e fontes secundárias (MARCONI e LAKATOS, 2017).

No presente trabalho, utilizou-se, enquanto técnica de coleta, a pesquisa documental (fontes primárias) em dois tipos de fontes documentais – o direto - classificados como documentos contemporâneos, tais como documentos de arquivos públicos, publicações parlamentares, administrativas, estatísticas, censos, dentre outros – e o indireto – esses por meio de pesquisa de campo, detalhada a seguir, que segundo Marconi e Lakatos (2017), é utilizada com o objetivo de obter informações e/ou conhecimentos sobre um problema para o qual se

procura uma resposta, ou sobre uma hipótese que se queira comprovar, ou, ainda, com o propósito de descobrir novos fenômenos ou relações entre eles.

A coleta de dados, via pesquisa de campo, teve como público-alvo os reitores que conduziram e os que conduzem as universidades estaduais paulistas no período de 1989 a 2022, totalizando 26 pessoas relacionadas na tabela 4. O instrumento utilizado foi um questionário eletrônico elaborado pelo pesquisador, tendo sido utilizada a versão gratuita do *Google Forms* para o seu *design* e envio, opção esta justificada em função das dificuldades de agendamentos para a aplicação presencial, pois a maioria dos pesquisados se aposentou e reside ou atua profissionalmente em outras instituições distantes de suas localidades de origem, fato este que dificultou e estendeu o tempo de coleta dos dados.

Acompanhado do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A), o questionário (Apêndice B), precedido de uma breve apresentação do tema e da pergunta se o convidado havia compreendido os objetivos da pesquisa e queria participar, possuía dez questões, sendo três abertas e sete fechadas, estas utilizando-se do padrão de respostas da escala *Likert* de cinco pontos (nenhum, pouco, razoável, muito, extremo), que procurou identificar sob a ótica dos pesquisados, suas percepções sobre o grau de risco diante dos temas apresentados e relacionados ao modelo de autonomia de gestão financeira.

A aplicação ocorreu no período de fevereiro a junho de 2023, tempo relativamente longo e justificado devido à dificuldade de se localizar a maioria da população pesquisada. O convite foi enviado para o *e-mail* dos participantes, com um *link* que remetia a ambos os documentos citados acima.

Dos 26 convidados, 13 responderam aos questionários, todos eles reitores e reitora que cumpriram seus respectivos mandatos, o que corresponde a 50% da população alvo, percentual de retorno equivalente ao dobro da média observada em pesquisas deste tipo, pois, de acordo com Marconi e Lakatos (2017) os questionários enviados para os entrevistados em pesquisas científicas alcançam em torno de 25% de devolução, podendo este percentual ser maior, dependendo de alguns fatores como formato atraente, extensão do instrumento, objetivos da pesquisa, facilidade de preenchimento e devolução e, ainda, a classe de pessoas a que é enviado.

Dos treze respondentes, o pesquisador convidou aleatoriamente um participante de cada universidade, que conduziu a instituição em três momentos distintos da autonomia de gestão financeira: no início da década de 1990, na metade da década de 2000 e ao final da década de 2010, para uma vídeo-entrevista individual. O objetivo foi de aprofundar aspectos relacionados aos temas investigados no questionário, que, na ótica desses participantes, pudessem ser importante resgatar e complementar.

As três vídeos-entrevistas foram realizadas durante o mês de junho de 2023, por meio do aplicativo *Google Meet*, via *link* e o convite enviado aos participantes por *e-mail*, que gentilmente aceitaram em concedê-las.

As vídeos-entrevistas foram utilizadas pelo pesquisador, durante o terceiro polo cronológico da análise de conteúdo (Bardin, 2016), que é o tratamento, a inferência e a interpretação dos dados coletados, para retomar um ou mais aspectos que pudessem necessitar de maior aprofundamento, entretanto, elas apenas reforçaram e reafirmaram as respostas obtidas nos questionários.

### **3.5 Técnica de análise dos dados – pesquisa de campo**

A análise dos dados, que foram coletados na pesquisa de campo, realizou-se em dois momentos e utilizou-se de duas técnicas distintas.

Num primeiro momento, os dados das fontes primárias relativos às sete perguntas fechadas foram analisados a partir dos gráficos gerados automaticamente pelo próprio aplicativo *Google Forms* e serão descritos na seção 4.

Num segundo momento, para a análise dos dados relativos às três questões abertas, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, definida por Bardin (2016) como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, podendo, inclusive, ser empregada por qualquer tipo de comunicação, não somente as textuais, organizados em três polos cronológicos: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A pré-análise é a fase de organização e objetiva operacionalizar e sistematizar as ideias iniciais, podendo ou não valer-se do recurso do computador. Nessa fase, é necessário retomar os objetivos da pesquisa, construir os indicadores, para, na sequência, empreender a ação da leitura flutuante e exaustiva do material, denominado de *corpus* de análise (BARDIN, 2016, p. 64).

O segundo polo cronológico para a análise de conteúdo, de acordo com a autora, consiste na exploração do material, cuja intenção é a elaboração dos indicadores via recorte do texto em categorias, desmembrando-o e o reagrupando por categorias de análise que podem ser palavras-chave ou frases, culminando com o terceiro polo cronológico da análise de conteúdo, que é o tratamento, a inferência e a interpretação dos dados coletados.

A partir dos três polos cronológicos definidos por Bardin (2016) os dados das fontes primárias, relativos às três questões abertas formuladas aos participantes da presente pesquisa, foram compilados do *Google Forms*, exportados e analisados, servindo-se do aplicativo *NVivo*

– versão 14, desenvolvido pela *QSR International (USA)* e disponibilizado no Brasil na versão demonstrativa (gratuita) pela *Software.com.br* e serão descritos e analisados na seção 5.



## 4 AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA

Uma vez coletados os dados e obtidos os resultados, o passo seguinte consisti na análise e interpretação dos mesmos, integrando-se ambas no núcleo central da pesquisa, representando a aplicação lógica, dedutiva e indutiva do processo de investigação (MARCONI e LAKATOS, 2017).

A descrição e análise dos resultados será feita inicialmente pelas fontes secundárias (documental), para, em seguida, descrever e analisar os dados relativos às fontes primárias (questionário), o qual foi aplicado junto à população pesquisada.

### 4.1 Caracterização das universidades pesquisadas

O estado de São Paulo conta hoje com um sistema universitário público e gratuito composto pelo Centro Paula Souza - CPS, mantenedor de 75 Faculdades de Tecnologia (FATECs), distribuídas em 69 municípios paulistas, que atendem a mais de 96 mil alunos matriculados nos 87 cursos de graduação tecnológica. Também mantém a Universidade Virtual do Estado de São Paulo – UNIVESP, uma instituição de ensino superior focada na Educação a Distância, que possui 412 polos educacionais em 359 municípios paulistas, respondendo por mais de 39 mil alunos matriculados e pelas três universidades estaduais paulistas, USP, UNICAMP e UNESP, estas, objetos deste estudo, que juntas atendem aproximadamente a 180 mil alunos de graduação e pós-graduação.

### CARACTERIZAÇÃO DA USP

Criada por meio do Decreto Estadual nº 6.283 de 25 de janeiro de 1934, a Universidade de São Paulo é considerada uma das primeiras universidades brasileiras, formada a exemplo de suas coirmãs UNESP e UNICAMP, a partir da incorporação de instituições de ensino tradicionais, como a Faculdade de Direito, fundada em 1827, a Escola Politécnica, fundada em 1894, a Escola Superior de Agricultura, fundada em 1899 e a Faculdade de Medicina, fundada em 1912, dentre outras, tendo sido a primeira universidade pública brasileira a ter, em sua concepção, uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (USP, 2022).

Hoje, a USP conta com *campi* universitários distribuídos nas cidades de São Paulo, Bauru, Lorena, Piracicaba, Pirassununga, Ribeirão Preto, Santos e São Carlos, os quais, juntos, são responsáveis por 183 cursos de graduação com mais de 58 mil alunos matriculados e 239 programas de pós-graduação com cerca de 30 mil alunos matriculados, conforme se observa na figura 4 (USP, 2022).

**Figura 4:** Distribuição dos *campi* da USP pelo estado



**Fonte:** USP, 2023

Sua estrutura organizacional pode ser conhecida por meio do organograma ilustrado no anexo D, desta tese.

## **CARACTERIZAÇÃO DA UNICAMP**

A Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, foi criada pela Lei Estadual nº 7.655 de 28 de dezembro de 1962, no entanto, somente em 9 de setembro de 1965, o Conselho Estadual de Educação designou uma comissão organizadora com a finalidade de estudar e planejar a gradativa formação e instalação de suas unidades, visto que somente a Faculdade de Medicina estava em funcionamento até então, fato que ocorre, oficialmente, em 5 de outubro de 1966, dia do lançamento de sua pedra fundamental (UNICAMP, 2022).

A partir de janeiro de 1967, começam a ser incorporadas unidades universitárias existentes no interior do estado, como a Faculdade de Odontologia de Piracicaba em 1967 e a Faculdade de Engenharia de Limeira em 1969, além da instalação de outras faculdades ao longo dos anos seguintes.

Hoje, a UNICAMP possui 65 cursos de graduação com 20.500 alunos matriculados, 159 cursos de pós-graduação com mais de 17 mil alunos matriculados em 24 unidades universitárias divididas em dez institutos e 14 faculdades, distribuídas nas cidades de Campinas, Piracicaba, Limeira e Paulínia, como se observa na figura 5 (UNICAMP, 2022).



Prudente em 1989, ou, ainda, na busca de um aprimoramento com a criação de novos cursos como no caso da incorporação do Instituto de Física Teórica em 1987, dentre outros (UNESP, 2022).

Hoje, a Unesp tem 34 unidades em 24 cidades, sendo 22 no interior; uma na capital e uma no litoral paulista, na cidade de São Vicente, conforme demonstra a figura 6. São oferecidos 136 cursos de graduação, nos quais estão matriculados mais de 39 mil alunos e 150 programas de pós-graduação com cerca de 15 mil alunos (UNESP, 2022).

**Figura 6:** Distribuição dos *campi* da UNESP pelo estado – 2023



**Fonte:** UNESP, 2023

Sua estrutura organizacional pode ser conhecida por meio do organograma ilustrado no anexo F, desta tese.

## 4.2 Alguns indicadores de impacto

Em 2019, quando a autonomia das universidades no estado de São Paulo completava 30 anos, a FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, publicou uma edição especial da Revista Pesquisa FAPESP, destacando alguns números que representam o impacto deste modelo de autonomia na expansão de alguns indicadores acadêmicos.

Considerado o alicerce da autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas, o Decreto Estadual nº 29.598 instituiu o modelo vigente que sustenta e, desde então, fortalece as universidades estaduais paulistas USP, UNICAMP e UNESP, possibilitando-lhes

liberdade de gestão e previsibilidade dos recursos, fazendo com que as três instituições se consolidassem entre as mais relevantes universidades de pesquisa do país, ganhando reconhecimento mundial, por exemplo, em *rankings* internacionais de excelência (FAPESP, 2019).

De acordo com Jorge (2019), o decreto foi muito além dos textos legais tradicionais ao determinar um orçamento vinculado à arrecadação de impostos, o que permitiu aos reitores das três universidades deixarem de ter que negociar com cada governador, ano após ano, quando constatavam que os orçamentos das universidades não eram suficientes.

Com a autonomia de gestão financeira, cada uma das três universidades assume a responsabilidade por decidir onde e como aplicar melhor os recursos para cumprir a sua finalidade, seja na contratação de mais professores e funcionários, ampliação ou construção de laboratórios e salas aulas, atualização de equipamentos, infraestrutura etc, o que tornou a gestão universitária desafiadora (JORGE, 2019).

Um aspecto interessante da autonomia de gestão financeira, segundo Jorge (2019), é que, a partir do ano de 2001, as decisões relativas a reajustes salariais e carreira de professores e funcionários, passou a ser tomada pelo Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas - CRUESP, diminuindo, de certa forma, a pressão que cada dirigente tinha em sua universidade.

De acordo com Atvars (2016), as universidades estaduais paulistas, além de gozarem da autonomia acadêmica e de gestão, são as únicas que exercitam também a autonomia de gestão financeira e orçamentária, responsabilidade exclusiva de seus gestores que precisam atuar estrategicamente para garantir a sustentabilidade institucional, modelo este de autonomia que considera incumbido dos enormes ganhos acadêmicos, administrativos e de crescimento do sistema universitário paulista.

Ao exercitarem a autonomia de gestão financeira, tiveram um grande amadurecimento na melhoria de seus indicadores de produção acadêmica, embora ainda haja dificuldades no que se refere aos processos administrativos e de planejamento, pois os orçamentos dessas universidades ainda estão muito comprometidos com duas grandes rubricas orçamentárias: folha de pagamento e contratos, restando pouca margem para investimentos, necessitando, neste sentido, de encontrarem novas formas de atuação que permitam desde ampliar vagas e incluir alunos de baixa renda até aperfeiçoar seus processos administrativos com maior agilidade e redução de seus custos operacionais, resultando em maior eficiência e eficácia nas respostas às demandas de suas atividades-fim (ATVARS, 2016).





**Figura 8:** Indicadores de produtividade das universidades entre 1989 e 2017

	1989	2017	Variação
<b>Funcionários</b>	<b>35.167</b>	<b>27.593</b>	<b>-22%</b>
<b>Docentes</b>	<b>11.065</b>	<b>10.914</b>	<b>-1,4%</b>
<b>Receitas do Tesouro (R\$ milhões 2017)*</b>	<b>6.052</b>	<b>9.116</b>	<b>+51%</b>
<b>Vagas na graduação</b>	<b>12.584</b>	<b>22.169</b>	<b>+76%</b>
<b>Alunos matriculados</b>	<b>80.325</b>	<b>188.453</b>	<b>+135%</b>
Graduação	57.055	118.920	+108%
Pós-graduação	23.270	69.533	+199%
<b>Títulos concedidos</b>	<b>9.238</b>	<b>27.589</b>	<b>+199%</b>
Graduação	6.900	15.976	+132%
Pós-graduação	2.338	11.613	+397%
Mestrado	1.571	6.311	+302%
Doutorado	767	5.302	+591%
<b>Publicações científicas</b>	<b>1.064</b>	<b>17.175</b>	<b>+1.514%</b>

\* Valores médios de 2017, corrigidos pelo IGP-DI

Fonte: FAPESP (2019)

Observa-se na figura 8, entretanto, que todos os indicadores apresentados tiveram um significativo aumento, exceto o número de funcionários e docentes que teve uma variação negativa, ou seja, redução em seus quadros.

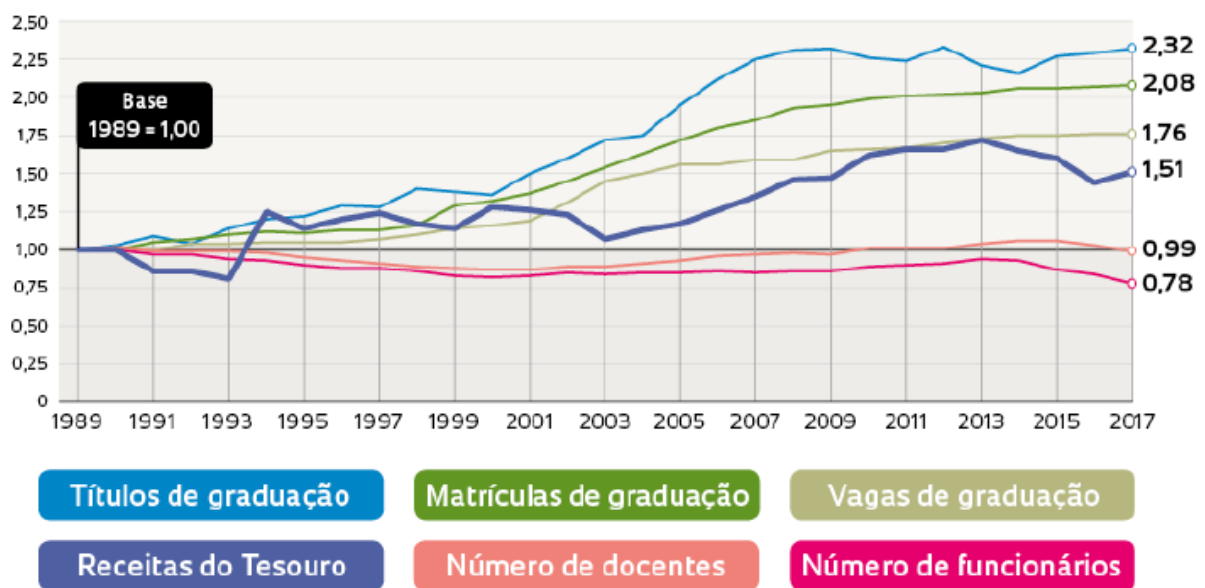
Outro fator que merece observação é o relativo à receita do tesouro repassada às universidades, no período de 1989 a 2017, sendo a variação de +51%, um percentual relativamente pequeno se computado um período de vinte e oito anos.

Para Jorge (2019), estes dois indicadores – quadro de pessoal e receitas – quando verificados com os demais, são comprovações inquestionáveis dos resultados altamente positivos deste modelo de autonomia de gestão financeira, que, na ótica do autor, provocou uma verdadeira e imediata transformação no modo de gestão universitária, pois proporcionou às universidades liberdade de escolha de como, onde e quando investir os recursos.

Para Atvars (2016), o fato de os indicadores de produção acadêmica crescerem substancialmente e o quadro de pessoal decrescer, como se observa na figura 9, constata-se que as três universidades empreenderam um esforço institucional para aperfeiçoar seus processos de trabalho, em especial voltados para as suas atividades-fim.

Outro indicador, que pode demonstrar este impacto positivo, está relacionado à expansão no número de vagas, matrículas, titulações e receitas provenientes do tesouro estadual (ICMS), embora esta última tenha períodos de oscilações, o que não foi acompanhado pelo aumento no número de servidores docentes, técnicos e administrativos, como se pode verificar nas figuras 9 e 10 (FAPESP, 2019).

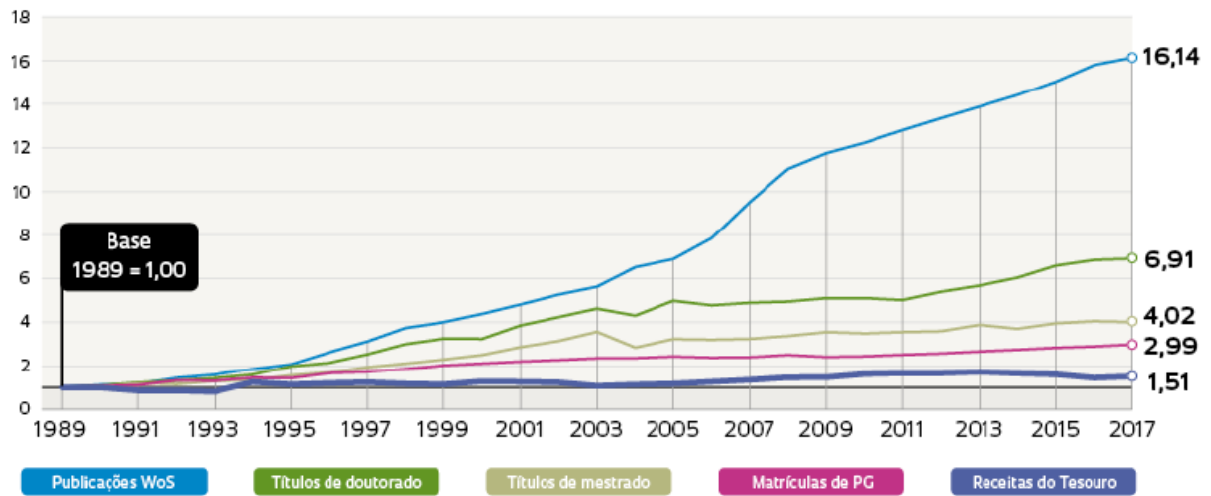
**Figura 9:** Números da expansão relacionados ao ensino



Fonte: FAPESP (2019)

Entretanto, a evolução da produção científica a partir da autonomia de gestão financeira deu um salto de mais de 160%. Hoje, as universidades estaduais paulistas respondem juntas por 35% de toda a produção científica nacional indexada na base de dados *Web of Science* e os números da expansão dessa produção podem ser verificados na figura 10 (FAPESP, 2019).



**Figura 10:** Números da expansão relacionados a produção científica

Fonte: FAPESP (2019)

#### 4.2.2 Presença das universidades nos *rankings* universitários

Outro indicador que pode ser utilizado para se examinar a provável relação entre a autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas e seus impactos em termos acadêmicos e científicos são os *rankings* universitários.

Primeiramente utilizaremos o *Times Higher Education Latin America*, *ranking* regional reconhecido de maior abrangência e visibilidade na mídia, para verificar o comportamento das três universidades paulistas no período de 2017 a 2023, conforme se verifica no quadro 8.

**Quadro 8** - Presença/posição das universidades estaduais paulista no Times Higher Education LATAM

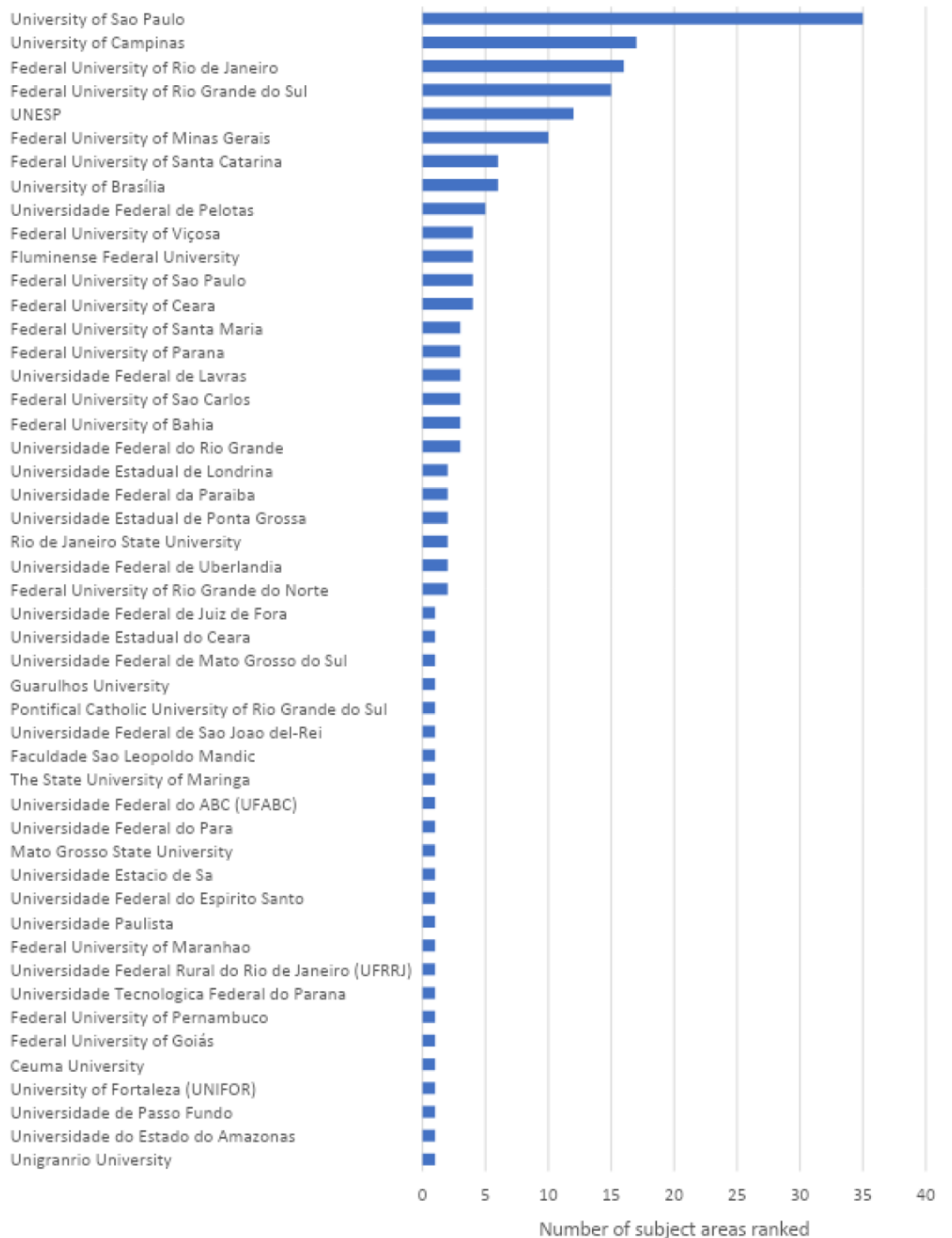
ANO	USP	UNICAMP	UNESP
2023	2	3	10
2022	2	3	12
2021	2	3	11
2020	2	3	10
2019	2	3	10
2018	2	1	11
2017	2	1	12

Fonte: Projeto Métricas. “THE Latam 2023: Análise do Times Higher Education Latin America 2023”. Metricas.edu, 2023.

Como se observa no quadro 8, as três universidades sempre estiveram presentes neste *ranking* no período analisado, em posições que variam entre o primeiro e o décimo segundo lugar.

De acordo com o Métricas (2023), a divulgação deste *ranking* ocorre anualmente no mês de julho, durante o evento *Times Higher Education Latin America Summit*, sendo uma iniciativa empresarial e um dos seus objetivos é atrair visitantes para o site do *Times Higher Education*, além de oferecer aos estudantes e suas famílias informações para a escolha de universidades.

Analisando ainda o aspecto indicadores, em especial o número de áreas do conhecimento oferecidas pelas universidades brasileiras, o ranking do *Shangai Jiao Tong – Global Ranking of Academic Subjects - 2022*, ilustrado na figura 11, nos mostra que as três universidades estaduais paulistas estão entre as cinco primeiras que oferecem um número maior de opções em termos de áreas de conhecimento.

**Figura 11:** Ranking Shanghai Jiao Tong – Global Ranking of Academic Subjects - 2022

Fonte: Projeto Métricas. Shanghai Jiao Tong Global Ranking of Academic Subjects (GRAS) 2022.

Métricas.edu, 2022.

Ainda utilizando os indicadores dos *rankings* universitários, no *QS University Ranking Latin America e Caribe*, divulgado em outubro de 2023, as três universidades estaduais paulistas estão entre as dez primeiras, conforme se verifica na tabela 5.

**Tabela 5** – QS University Ranking Latin America e Caribe - 2023

IES	POSIÇÃO	PONTUAÇÃO
Universidade de São Paulo - Brasil	1	100
Pontifícia Universidad Católica - Chile	2	99,1
Universidade de Campinas - Brasil	3	96,2
Tecnológico de Monterrey - México	4	95,4
Universidad de Chile – Chile	5	94,9
Universidad de los Andes - Colômbia	6	92,8
Universidad Nacional Autonoma de México - México	7	91,3
Universidade Federal do Rio de Janeiro - Brasil	8	90,3
Universidad de Buenos Aires - Argentina	9	88,4
Universidade Estadual Paulista - Brasil	10	85,7

Fonte: Autor, com dados do *QS University Ranking Latin America e Caribe - 2023*

De acordo com Goldemberg (2019), é importante a utilização de indicadores ou métricas para se avaliar a relevância e a qualidade do que se faz nas universidades, daí os esforços mundiais em se estabelecer os rankings universitários, embora seja uma tarefa difícil, uma vez que a missão da universidade pode ser diferente em cada país ou, no mesmo, dentro do próprio país. Cita como exemplo os Estados Unidos, onde o Massachusetts Institute of Technology se destaca na área de tecnologia digital e inteligência artificial, já a Universidade de Chicago tem a vocação para os estudos em Economia, enquanto Oxford, na área de humanidades.

No caso dos países em desenvolvimento, em especial o Brasil, lembra o autor que a questão social é muito valorizada e uma das funções de nossas universidades é a de elevar a qualidade de vida nas regiões onde estão instaladas. Exemplifica com o caso da UNESP, uma universidade com dezenas de *campi* espalhados pelas cidades do interior paulista, que nucleiam em torno delas atividades produtivas correlatas com o perfil dessas faculdades, por exemplo, zootecnia ou energias renováveis, como é o caso de unidades na região do Pontal do Paranapanema.

Os indicadores de qualidade ou métricas utilizadas nos rankings deveriam captar essa diversidade regional e cultural, além dos sinais tradicionais como trabalhos publicados e seu impacto, compreendendo-se, desta forma, a importância de um sistema científico robusto, como

temos nas universidades públicas do estado de São Paulo, nas universidades federais e nos demais institutos de pesquisas existentes no Estado (GOLDEMBERG, 2019).

De acordo com Marcovitch (2019), apesar das dificuldades de se estabelecer indicadores e métricas de desempenho, impõe-se, às nossas universidades públicas, a obrigação institucional de prestar contas à sociedade e submeter-se às comparações internacionais a que estão sujeitas, pois lideram o ensino superior e a pesquisa científica em nosso país e na América Latina.

Avalia o autor que a universidade, entendida como um sistema dinâmico recebe insumos, processa-os e gera resultados e impactos, sendo assim e, ainda, considerando a sua missão e seus valores, é necessário que ela acumule informações as quais possam alimentar seu monitoramento contínuo e de sua performance como instituição, permitindo que ela própria e a sociedade, a avalie e busque constantemente a melhoria na qualidade de seus serviços.

### **4.3 Receita e despesa nas universidades**

Embora tenha sido verificado uma importante expansão nos indicadores das três universidades estaduais paulistas, ao longo desses quase trinta e cinco anos de autonomia de gestão financeira, observa-se, também, em vários momentos, alguns desafios na gestão desta dimensão da autonomia universitária.

De acordo com Buccelli et al (2020), as duas primeiras décadas do século XXI foram marcadas por um crescimento econômico em nosso país, destacadamente entre os anos de 2003 e 2013, mas, entre os anos de 2014 e 2016, experimentamos também a maior recessão que o país já teve desde a década de 1980.

Essas flutuações, segundo os autores, provocaram diferentes formas de governança nas universidades estaduais paulistas, envolvendo decisões estratégicas para preservar os caminhos futuros do ensino, da pesquisa e da extensão, mas também ações pontuais relacionadas à pressão de interesses corporativos, natural dos ambientes nos quais se encontram as universidades públicas brasileiras.

O modelo de autonomia de gestão financeira por estar vinculado à arrecadação de ICMS no estado, permite que em momentos, em que este imposto cresce em função da atividade econômica, as universidades atendam às demandas da sociedade e da comunidade de maneira estável e equilibrada. No entanto, nos momentos de queda de arrecadação e, conseqüentemente, nos recursos orçamentários e financeiros, põe em confronto os interesses da sociedade e do

governo, como ampliação de vagas e cursos com as reivindicações das corporações locais internas (BUCCELLI et al, 2020).

Exemplificando um cenário desafiador, utilizamos o ano de 2016 citado pelos autores, para demonstrarmos os valores de repasse do ICMS x comprometimento com a folha de pagamento das três universidades, conforme quadro 9.

**Quadro 9 - Repasse do ICMS x Comprometimento com FOPAG – 2016**

MÊS	ICMS LÍQUIDO PREVISTO EM R\$ 1,00	LIBERAÇÕES FINANCEIRAS DO ESTADO (EM R\$)				VALORES BRUTOS DA FOLHA DE PAGAMENTO EM R\$				% DA FOLHA DE PAGAMENTO BRUTA SOBRE AS LIBERAÇÕES FINANCEIRAS			
		TOTAL	UNIVERSIDADE			TOTAL	UNIVERSIDADE			TOTAL %	UNIVERSIDADE		
			UNESP	UNICAMP	USP		UNESP	UNICAMP	USP		UNESP %	UNICAMP %	USP %
JAN	7.661.463.861	736.544.218	180.457.182	168.997.261	387.089.775	749.401.407	176.975.248	167.145.906	405.280.253	101,75	98,07	98,90	104,70
FEV	7.278.924.841	691.546.733	169.432.563	158.672.760	363.441.410	724.068.668	177.267.326	166.793.693	380.007.649	104,70	104,62	105,12	104,56
MAR	7.345.163.837	708.898.336	173.683.797	162.654.019	372.560.520	729.735.038	177.520.069	163.935.981	388.278.988	102,94	102,21	100,79	104,22
ABR	7.618.592.842	753.320.391	184.567.432	172.846.490	395.906.469	735.746.385	178.079.141	165.410.236	392.257.008	97,67	96,48	95,70	99,08
MAI	7.468.624.830	673.678.518	165.054.757	154.572.966	354.050.795	740.180.859	178.125.578	165.038.582	397.016.699	109,87	107,92	106,77	112,14
JUN	7.534.455.822	708.106.105	173.489.695	162.472.245	372.144.165	759.648.171	178.810.741	170.704.160	410.133.270	107,28	103,07	105,07	110,21
JUL	7.511.769.845	729.329.654	178.689.576	167.341.907	383.298.171	761.862.367	179.567.316	169.166.501	413.128.550	104,46	100,49	101,09	107,78
AGO	7.416.684.845	684.491.497	167.703.993	157.053.963	359.733.541	741.271.506	178.781.877	169.721.977	392.767.652	108,30	106,61	108,07	109,18
SET	7.762.137.835	752.448.276	184.353.759	172.646.386	395.448.131	751.982.901	178.967.634	170.163.652	402.851.615	99,94	97,08	98,56	101,87
OUT	7.409.443.859	681.522.065	166.976.466	156.372.639	358.172.960	752.698.251	178.833.791	169.264.784	404.599.676	110,44	107,10	108,24	112,96
NOV	7.787.071.857	763.574.748	187.079.803	175.199.313	401.295.632	751.607.719	178.910.304	168.892.192	403.805.223	98,43	95,63	96,40	100,63
DEZ	7.806.207.911	770.380.676	188.747.291	176.760.907	404.872.478	731.491.888	179.688.166	168.890.776	382.912.946	94,95	95,20	95,55	94,58
TOT.ACUM.	90.600.542.185	8.653.841.217	2.120.236.314	1.985.590.856	4.548.014.047	8.929.695.360	2.141.527.191	2.015.128.440	4.773.039.729	103,19	101,00	101,49	104,95

Fonte: CRUESP (2016)

Analisando este quadro, verificamos que o comprometimento com a folha de pagamento das três universidades na maioria dos meses daquele ano, ficou acima do percentual total transferido pelo estado às instituições, pouco ou nada sobrando para investimentos, por exemplo.

Para se ter uma ideia do quanto essa flutuação de arrecadação é complexa, quando exemplificamos com uma situação mais recente, o ano de 2021, verificamos um comportamento bem diferente entre os valores liberados pelo estado e o percentual de comprometimento com a folha de pagamento, conforme ilustra o quadro 10.

**Quadro 10 - Repasse do ICMS x Comprometimento com FOPAG – 2021**

MÊS	ICMS LÍQUIDO PREVISTO EM R\$ 1,00	LIBERAÇÕES FINANCEIRAS DO ESTADO (EM R\$)				VALORES BRUTOS DA FOLHA DE PAGAMENTO (EM R\$)				% DA FOLHA DE PAGAMENTO BRUTA SOBRE AS LIBERAÇÕES FINANCEIRAS			
		TOTAL	UNIVERSIDADE			TOTAL	UNIVERSIDADE			TOTAL %	UNIVERSIDADE		
			UNESP	UNICAMP	USP		UNESP	UNICAMP	USP		UNESP %	UNICAMP %	USP %
JAN	10.455.104.377	1.013.308.138	248.265.788	232.499.688	532.542.662	752.327.312	179.533.474	179.244.356	393.549.482	74,24	72,32	77,09	73,90
FEV	9.141.766.660	882.214.451	216.147.150	202.420.741	463.646.560	744.755.376	179.236.564	178.356.746	387.162.066	84,42	82,92	88,11	83,50
MAR	9.540.744.730	1.015.689.841	248.849.318	233.046.160	533.794.363	727.884.422	179.009.729	170.805.853	378.068.840	71,66	71,93	73,29	70,83
ABR	9.474.323.823	1.054.053.750	258.248.675	241.848.613	553.956.462	745.466.073	179.838.023	176.329.207	389.298.843	70,72	69,64	72,91	70,28
MAI	10.308.837.847	1.054.767.222	258.423.483	242.012.315	554.331.424	750.983.954	180.189.451	180.290.697	390.503.806	71,20	69,73	74,50	70,45
JUN	10.659.857.853	1.042.241.495	255.354.612	239.138.336	547.748.547	718.238.378	167.571.053	172.867.893	377.799.432	68,91	65,62	72,29	68,97
JUL	11.183.357.853	1.094.974.059	268.274.365	251.237.622	575.462.072	743.573.903	180.217.665	173.668.669	389.687.569	67,91	67,18	69,13	67,72
AGO	11.490.700.875	1.153.355.849	282.578.209	264.633.100	606.144.540	743.626.312	180.336.138	178.704.147	384.586.027	64,48	63,82	67,53	63,45
SET	11.933.762.909	1.182.048.594	289.608.082	271.216.542	621.223.970	716.792.433	169.375.055	172.373.239	375.044.139	60,64	58,48	63,56	60,37
OUT	11.736.163.897	1.139.254.090	279.123.204	261.397.506	598.733.380	741.392.883	180.215.184	172.813.315	388.364.384	65,08	64,56	66,11	64,86
NOV	12.511.565.105	1.258.666.181	308.379.791	288.796.154	661.490.236	748.759.987	180.841.515	177.327.706	390.590.766	59,49	58,64	61,40	59,05
DEZ	14.063.343.103	1.385.198.808	339.380.945	317.828.583	727.989.280	740.121.729	163.807.338	176.636.440	399.677.951	53,43	48,27	55,58	54,90
TOT.ACUM.	132.501.549.026	13.275.772.478	3.252.633.622	3.046.075.380	6.977.063.496	8.873.922.762	2.120.171.189	2.109.418.268	4.644.333.305	66,84	65,18	69,25	66,57

Fonte: CRUESP (2021)

Ao contrário do ano de 2016, considerado um ano de um cenário econômico desafiador, no ano de 2021 os percentuais referentes ao comprometimento com a folha de pagamento ficaram em média em torno dos 66%, conforme se observa no quadro 10, permitindo, desta forma, às três instituições, investimentos nas atividades fim das universidades: ensino, pesquisa e extensão.

Uma ilustração mais recente em relação à flutuação de repasses do ICMS e o comprometimento da folha de pagamento das universidades, o ano de 2022, demonstrado no quadro 11, nos permite verificar que o percentual de comprometimento pouco alterou, ficando em média em torno de 69% naquele ano.

**Quadro 11 - Repasse do ICMS x Comprometimento com FOPAG – ano de 2022**

**PERCENTUAL DECRETO 29.598 DE 02/02/89**

MÊS	ICMS LÍQUIDO PREVISTO EM R\$ 1,00	LIBERAÇÕES FINANCEIRAS DO ESTADO (EM R\$)				VALORES BRUTOS DA FOLHA DE PAGAMENTO (EM R\$)				% DA FOLHA DE PAGAMENTO BRUTA SOBRE AS LIBERAÇÕES FINANCEIRAS			
		TOTAL	UNIVERSIDADE			TOTAL	UNIVERSIDADE			TOTAL %	UNIVERSIDADE		
			UNESP	UNICAMP	USP		UNESP	UNICAMP	USP		UNESP %	UNICAMP %	USP %
JAN	12.394.089,322	1.164.130,739	285.218,113	267.105,358	611.807,268	747.376,814	179.779,710	177.011,165	390.585,939	64,20	63,03	66,27	63,84
FEV	11.198.805,186	1.079.061,877	264.375,797	247.586,632	567.099,448	750.683,457	184.377,651	184.631,121	381.674,685	69,57	69,74	74,57	67,30
MAR	11.426.450,649	1.033.041,093	253.100,465	237.027,339	542.913,289	708.679,907	171.690,130	175.926,262	361.063,515	68,60	67,83	74,22	66,50
ABR	11.547.684,776	1.290.609,509	316.206,072	296.125,430	678.278,007	900.681,447	211.957,193	214.642,932	474.081,322	69,79	67,03	72,48	69,89
MAI	12.187.434,187	1.259.407,260	308.561,358	288.966,193	661.879,709	874.461,843	203.695,032	211.030,688	459.736,123	69,43	66,01	73,03	69,46
JUN	12.235.434,200	1.209.458,136	296.323,563	277.505,566	635.629,017	850.647,591	194.103,830	207.781,061	448.762,700	70,33	65,50	74,87	70,60
JUL	12.164.686,199	1.205.076,403	295.250,015	276.500,184	633.326,204	862.020,053	196.231,528	210.638,830	455.149,695	71,53	66,46	76,18	71,87
AGO	12.536.686,202	1.281.159,937	313.890,878	293.957,261	673.311,798	859.153,942	198.775,564	209.179,799	451.198,579	67,06	63,33	71,16	67,01
SET	12.704.686,195	1.267.229,906	310.477,948	290.761,069	665.980,889	849.812,960	198.733,331	210.055,204	441.024,425	67,06	64,01	72,24	66,22
OUT	12.779.686,295	1.238.067,109	303.332,910	284.069,776	650.664,423	863.490,796	200.674,220	211.297,634	451.518,942	69,75	66,16	74,38	69,39
NOV	13.151.956,311	1.156.720,662	283.402,606	265.405,144	607.912,912	875.243,995	201.661,094	212.257,540	461.325,361	75,67	71,16	79,97	75,89
DEZ	12.204.708,555	1.047.327,210	256.600,638	240.305,234	550.421,338	860.463,518	202.503,170	201.984,315	455.976,033	82,16	78,92	84,05	82,84
TOT.ACUM.	146.532.307,077	14.231.289,841	3.486.740,363	3.265.315,176	7.479.234,302	10.002.716,323	2.344.182,453	2.426.436,551	5.232.097,319	70,29	67,23	74,31	69,95

Fonte: CRUESP (2023)

Nesses dois casos, nos anos 2021 e 2022, o percentual de comprometimento do orçamento com a folha de pagamento das três universidades, ficou abaixo do estabelecido no § 2º do artigo 2º do Decreto nº 29.598/1989, que recomendava que as despesas com pessoal não deveriam exceder a 75% dos valores liberados pelo tesouro do estado às universidades estaduais paulistas, para que se pudesse cumprir, à época, o disposto no artigo 38 das Disposições Transitórias da CF.

Esta recomendação, baseada inicialmente nas disposições transitórias da CF, hoje está fundamentada na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu artigo 19, estabeleceu os seguintes limites para os gastos com pessoal baseados na receita corrente líquida do ente federativo no respectivo ano: 50% para a União e 60% para estados e municípios (BRASIL, 2005).

#### 4.4 O controle interno do gasto público nas universidades

Gasto público, entendido como um registro contábil de movimentação financeira, refere-se à saída de caixa, um ato previamente autorizado para atender a uma necessidade decorrente de uma relação contratual com obrigações e condicionantes mútuas, sendo regido por um contrato que celebra a obrigatoriedade, identifica compromissos e distingue contratante de contratado (GUEDES, 2007).



Já o controle, segundo o autor, carrega o significado de garantia de submissão e a certeza de que o planejado será acatado pelas partes. Numa segunda compreensão, controle pode ser entendido como a capacidade de correção de rumos, ato de coordenação de ações que tenham múltiplas e simultâneas interações, estabelecendo uma relação harmoniosa e equilibrada entre contratante e contratado, cuja finalidade é a de permitir a integridade da organização.

O art. 32 da Constituição Estadual estipula que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e pelo sistema de controle interno de cada poder (SÃO PAULO, 1989).

O controle interno do gasto público, no âmbito das três universidades estaduais paulistas, é feito por órgãos com denominações diferentes, no entanto possuem a mesma finalidade, qual seja, assessorar os gestores, auxiliando-os na identificação de riscos e sugerindo estratégias para evitar que eventuais problemas se concretizem no futuro, pois as universidades públicas têm o seu funcionamento checado e avaliado anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP, que anualmente analisa e aprova ou não as suas contas.

Na USP, a reponsabilidade pelo controle interno é da Controladoria Geral, subordinada diretamente ao Conselho Universitário, tendo por atribuição o estabelecimento das diretrizes de organização e controle das atividades orçamentárias, financeiras e patrimoniais da universidade.

Na UNICAMP, as ações de controle interno são de responsabilidade da Diretoria Geral de Administração – DGA, órgão vinculado à Diretoria Executiva de Administração, que, por sua vez, está diretamente ligado à reitoria da universidade. Tem a missão de realizar o exame documental e a avaliação técnica dos atos administrativos praticados na universidade, que estejam no escopo de responsabilidades da DGA, com o propósito de ratificar o cumprimento da legislação, promover o encaminhamento de ações corretivas ou preventivas e identificar oportunidades de melhoria de procedimentos.

Na UNESP, é Grupo de Trabalho de Gestão de Riscos e Controle Interno – GTGRCI, vinculado à Coordenadoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade da Pró-Reitoria de Planejamento Estratégico e Gestão que faz este trabalho e, em função de a universidade estar em todas as regiões do estado, optou-se por constituir sete regionais com um Controlador Interno em cada uma delas.

#### 4.5 A transparência nas universidades

Transparência, entendida como um maior acesso às informações públicas, ou “transparência horizontal para dentro”, como denomina Heald (2006, *apud* Lima, Abdalla e Oliveira, 2020), é um conceito aplicável aos casos que envolvem as leis de acesso à informação, no caso brasileiro a Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI.

A LAI estabelece que as informações poderão ser disponibilizadas pelo governo e seus organismos preferencialmente em seus portais institucionais da web, o que se denomina de transparência ativa, ou, caso não o sejam, poderão ser solicitadas por qualquer pessoa, a qualquer momento e sem justificativa, o que se denominada de transparência passiva (BRASIL, 2011).

Para Bairral, Silva e Alves (2015), a LAI iniciou um ciclo de mudanças na relação cidadão/gestor público, pois, ao determinar a divulgação, seja de forma ativa ou passiva e não o sigilo como norma geral para a informação pública, possibilitou, ao cidadão, o acesso as informações e dados em linguagem acessível e sem barreiras técnicas.

Na ótica dos autores, este tema - transparência da informação pública – já ganhava relevância no Brasil a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2000, cujo foco é transparência na gestão fiscal.

De acordo com Lima, Abdalla e Oliveira (2020), que estudaram o tema transparência nas universidades federais brasileiras, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, enumera, em seu artigo terceiro, seis princípios da governança pública, entre os quais a transparência e inclui a comunicação aberta, voluntária e transparente, como uma das diretrizes de governança pública nas instituições brasileiras.

No âmbito do governo do estado de São Paulo, no qual estão as universidades estaduais paulistas, objeto deste estudo, o governo estadual, entendendo que cabe a ele definir, em legislação própria, regras específicas para o cumprimento das determinações previstas na LAI, baixou, em 16 de maio de 2012, o Decreto nº 58.052, regulamentando e orientando o acesso a informações, seja para seus organismos e, também, para o cidadão (SÃO PAULO, 2012).

Nas universidades estaduais paulistas, o acesso a informações por parte do cidadão é disponibilizado de forma ativa, via site de cada uma das instituições, que possuem um portal de entrada denominado TRANSPARÊNCIA e, também, na forma passiva, via Serviço de

Informação ao Cidadão – SIC, com acesso via *web* no portal de cada universidade, conforme ilustram as figuras 12, 13 e 14.

**Figura 12:** USP – portal transparência



Fonte: site da USP (2023)

**Figura 13:** UNICAMP – portal transparência



Fonte: site da UNICAMP (2023)

**Figura 14:** UNESP – portal transparência

Fonte: site da UNESP (2023)

Por meio de acesso via portal Transparência, ilustrados nas figuras 12, 13 e 14, a pessoa interessada pode acessar diretamente informações diversas como estrutura da universidade, dirigentes, relatórios de gestão, despesas pagas, balanços, escala de vencimentos, legislação, funções, competências, organogramas, carta de serviços, recursos humanos, processos licitatórios, orçamento, convênios, diárias pagas aos docentes e técnicos administrativos, dentre outros.

Caso não encontre a informação desejada, o cidadão pode recorrer aos canais de comunicação das três universidades para solicitá-las, descritos no próximo tópico.

#### **4.6 Os canais de comunicação nas universidades**

A Carta Magna brasileira estabelece que a administração pública, seja ela direta ou indireta, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, portanto, fundada no princípio da publicidade, cuja origem filosófica nos remete ao Estado democrático. A democracia moderna tem, na publicização da informação, um pressuposto inescapável, informação entendida como tudo aquilo que diz respeito ao interesse do cidadão, desde a arrecadação, passando pela utilização dos recursos públicos, até ações feitas

com esses recursos que, direta ou indiretamente, afetam uma comunidade (FONSECA e BEUTTENMULLER, 2007).

Muitas vezes ocorre de o cidadão não encontrar no formato de transparência ativa, citada no tópico anterior, as informações que deseja, sendo possível, neste caso, recorrer ao meio passivo da transparência, fazendo uso dos canais de comunicação do órgão público, neste caso, as universidades estaduais paulistas.

Assim como a transparência, os canais de comunicação com o cidadão estão presentes nas três universidades com nomenclaturas diferentes, porém com as mesmas finalidades. Por meio deles, a pessoa interessada pode se dirigir à Ouvidoria da universidade para fazer um elogio, uma reclamação ou uma denúncia, por exemplo, ou utilizar o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, dentre outros, conforme ilustram as figuras 15, 16 e 17, os quais podem ser acessados pelo cidadão por meio da internet, telefone, pessoalmente ou por carta.

Na Ouvidoria de cada universidade ainda é possível acessar documentos como o código de ética, cartilhas de prevenção à violência e ao assédio, dentre outros.

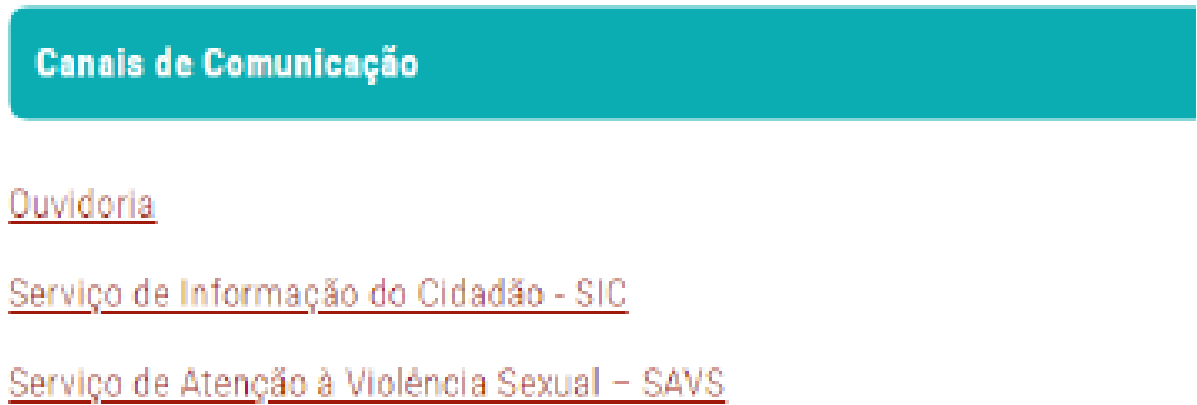
Figura 15: canal de comunicação - USP



The image shows a screenshot of the USP website's contact page. At the top, the USP logo and 'Universidade de São Paulo Brasil' are visible on the left, and navigation links for 'ENSINO', 'PESQUISA', and 'CULTURA' are on the right. The main heading is 'Fale com a USP'. Below this, there are social media icons for Facebook, WhatsApp, Twitter, and LinkedIn, along with a 'Curir' button. A text prompt asks the user to provide general information about the university, such as courses, contests, and services. The form consists of three input fields: 'Nome' (Name), 'E-mail', and 'Mensagem' (Message), each with a red asterisk indicating it is required. The 'Nome' field has a placeholder 'Informe seu nome completo', the 'E-mail' field has 'E-mail', and the 'Mensagem' field has 'Digite sua mensagem'.

Fonte: site da USP (2023)

**Figura 16:** canal de comunicação - UNICAMP



Fonte: site da UNICAMP (2023)

**Figura 17:** canal de comunicação - UNESP

The image shows a contact form titled "Fale Conosco" with a close button (x) in the top right corner. The form includes the following fields:

- NOME:** A text input field with the placeholder "Digite seu nome".
- E-MAIL:** A text input field with the placeholder "Digite seu e-mail".
- DESTINO:** A dropdown menu with the placeholder "Selecione..." and a downward arrow.
- MENSAGEM:** A large text area with the placeholder "Digite sua mensagem".

Fonte: site da UNESP (2023)

#### 4.7 *Accountability* nas universidades

Expandida para além da linha legal/fiscal e passando a abordar outros aspectos da gestão pública, como desempenho, pessoal, controles internos, a transparência é um elemento de

comunicação entre cidadão e gestor público, uma espécie de contrato social tácito, no qual, o principal (cidadão) delega, ao agente (gestor público), uma atividade de seu interesse e monitora sua realização. Ela traz novos requisitos para a responsabilização pública (*public accountability*) via órgãos de controle, que passam a avaliar se, efetivamente, as informações públicas estão acessíveis ao cidadão, seja via relatórios fiscais, portais eletrônicos de transparência ou relatórios de gestão anuais (BAIRRAL, SILVA e ALVES, 2015).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2023) postula que as organizações que seguem as boas práticas de divulgação devem adotar como princípios básicos: a transparência (obrigação de informar), a equidade (tratamento justo dos *stakeholders*), a *accountability* (prestação de contas dos atos e assunção das consequências pelas omissões) e a responsabilidade corporativa (sustentabilidade das entidades).

O termo inglês *accountability* já foi utilizado como sendo fiscalização, responsabilização ou controle, mas seu uso mais aceito e, por conseguinte, mais difundido, é o da “prestação de contas”, que fundamentalmente cumpre aos governantes e tomadores de decisões, ao assumirem uma responsabilidade pública, a obrigação indiscutível de prestar contas da sua atuação, do manejo dos recursos públicos, ou ainda do cumprimento de programas prioritários para o conjunto ou algum setor da população (ESPINOSA, 2012).

De acordo com o autor, em alguns países, a prestação de contas é uma exigência para as organizações da sociedade civil, as quais participam de maneira mais dinâmica nos assuntos públicos da mais variada natureza: direitos humanos, equidade de gênero, preservação ambiental, direitos indígenas, entre outros e, para isso, recebem recursos públicos destinados ao desenvolvimento mais adequado de suas respectivas atividades e projetos.

Segundo Espinosa (2012) é a partir da perspectiva das políticas públicas que a transparência e a prestação de contas acrescentam elementos fundamentais, tornando a administração pública mais transparente e acessível à população, contrastando com um cenário que já prevaleceu anteriormente em muitos países: a ausência de transparência, o patrimonialismo e a corrupção como características predominantes.

Analisando o nível de transparência de 115 entidades federais, por meio de seus relatórios de gestão pública do ano de 2010, Bairral, Silva e Alves (2015) encontram um baixo índice, 48% na métrica por eles utilizadas, indicando que ainda havia um longo caminho a ser percorrido nesta direção no âmbito federal.

Na perspectiva das universidades estaduais paulistas, a prestação de contas, entendida como sendo o Relatório de Gestão, é elaborado e disponibilizado no site de cada universidade ao final do mandato do reitor, ou seja, a cada quatro anos. Já, se entendida como sendo o



Anuário Estatístico, a elaboração deste ocorre anualmente pelas universidades e disponibilizado no ano seguinte ao seu fechamento no portal Transparência (UNESP), no portal da Assessoria de Economia e Planejamento (UNICAMP) e no portal do Escritório de Gestão de Indicadores de Desempenho Acadêmico (USP).

Se, no Brasil as universidades públicas prestam contas por meio de seus relatórios de gestão e mesmo de anuários estatísticos, os quais são disponibilizados no formato virtual em seus sites, observamos que, em outros países, a prestação de contas vai mais além do ato de disponibilizar documentos. Trata-se de um evento de grande importância, geralmente organizado em seminário no formato híbrido, aberto à comunidade.

Enquanto aluno do doutorado, tivemos a oportunidade de participar virtualmente de alguns eventos deste tipo organizados pela Cátedra UNESCO de Política e Gestão Universitária, instalada na Universidade Politécnica de Valência, Espanha, a qual desenvolveu uma metodologia para a prestação de contas das universidades públicas espanholas.

De acordo com Uceda e Canales (2018), em que pese a existência de uma certa controvérsia entre autonomia universitária e controle governamental, o caráter público da universidade e seu financiamento em grande parte com recursos públicos, são razões suficientes para que essas universidades prestem contas à sociedade, garantindo que a gestão desses recursos seja feita na forma da lei e incorporando mecanismos de prestação de contas.

De acordo com os autores, nos últimos anos, as universidades espanholas têm incrementado seus esforços em termos de transparência, a partir da “*Ley de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno*”, em 2013.

Para eles:

*A nivel internacional, la rendición de cuentas es una práctica extendida en universidades destacadas en los ránquines internacionales. Aunque no existe un criterio unificado para este procedimiento, lo que todas cumplen es la realización de una rendición de cuentas basada en indicadores que miden la eficiencia y eficacia institucionales en sus actividades.*  
(UCEDA e CANALES, 2018)

Segundo os autores, a definição de indicadores é crucial na implantação de um sistema de prestação de contas em uma universidade pública, pois prestar contas não é simplesmente organizar uma coleção de dados e divulgá-los, e sim demonstrar por meio de indicadores as atividades da universidade, os resultados de suas ações, a maneira como se faz a gestão dos recursos públicos, dentre outras.

Outra característica imprescindível da prestação de contas, na ótica dos autores, refere-se à objetividade na sua realização, desde a escolha dos indicadores, o planejamento e a



execução, se possível, conduzida por um organismo externo à universidade, uma espécie de auditoria externa, garantindo, assim, a imparcialidade.

Considerada uma prática comum em vários países da Europa, na América do Sul também se tem observado a prestação de contas em universidades como: Universidad Nacional de Colombia (Colômbia), Universidad La República (Chile), Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), Universidad de la República (Uruguai), Universidad Nacional de Asunción (Paraguai), dentre outras.

## 5 A AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA NA PERCEPÇÃO DOS REITORES

Após a apresentação do pesquisador e da pesquisa desta tese de doutoramento na folha de rosto do instrumento de coleta de dados, a primeira questão feita aos convidados foi se eles compreenderam os objetivos da pesquisa e se aceitavam participar. Todos os treze convidados que retornaram os questionários responderam afirmativamente, que tinham compreendido e desejavam participar da mesma.

As três primeiras questões foram formuladas no formato aberto e indagavam, aos participantes, quais os aspectos facilitadores, dificultadores e desafiadores deste modelo de autonomia de gestão financeira eles haviam vivenciado enquanto reitores na condução de suas respectivas universidades. Estes aspectos formaram as nossas categorias de análise do conteúdo.

As respostas foram coletadas do instrumento na íntegra, geradas em arquivos no formato *word*, separados por entrevistado e nomeados com a nomenclatura E1 para entrevistado um, E2 para o entrevistado 2 e, assim, sucessivamente, de modo que não fossem identificados. Após, essas respostas foram organizadas em arquivos e estes exportados para o *Software NVivo* versão 14, para as análises de conteúdo.

De acordo com Bardin (2016), a análise de conteúdo compreende três etapas, que podem ser entendidas como um roteiro didático: pré-análise, na qual se retomam os objetivos da pesquisa por meio de uma leitura exaustiva dos textos e se constrem os indicadores (corpus da pesquisa); exploração do material, quando se desmembra o texto em conjuntos, agrupando-o por categorias de análise; tratamento e interpretação dos dados, quando, por meio de uma análise dos dados brutos em cada categoria, se apreciam as informações obtidas depreendendo, assim, resultados.

Utilizando-se dos recursos de tecnologia da informação e comunicação do *NVivo*, fez-se, primeiramente, uma análise de *cluster*, ou seja, por agrupamento de similaridade de respostas de cada entrevistado ante a questão formulada, por categoria de análise (facilitadores, dificultadores e desafios).

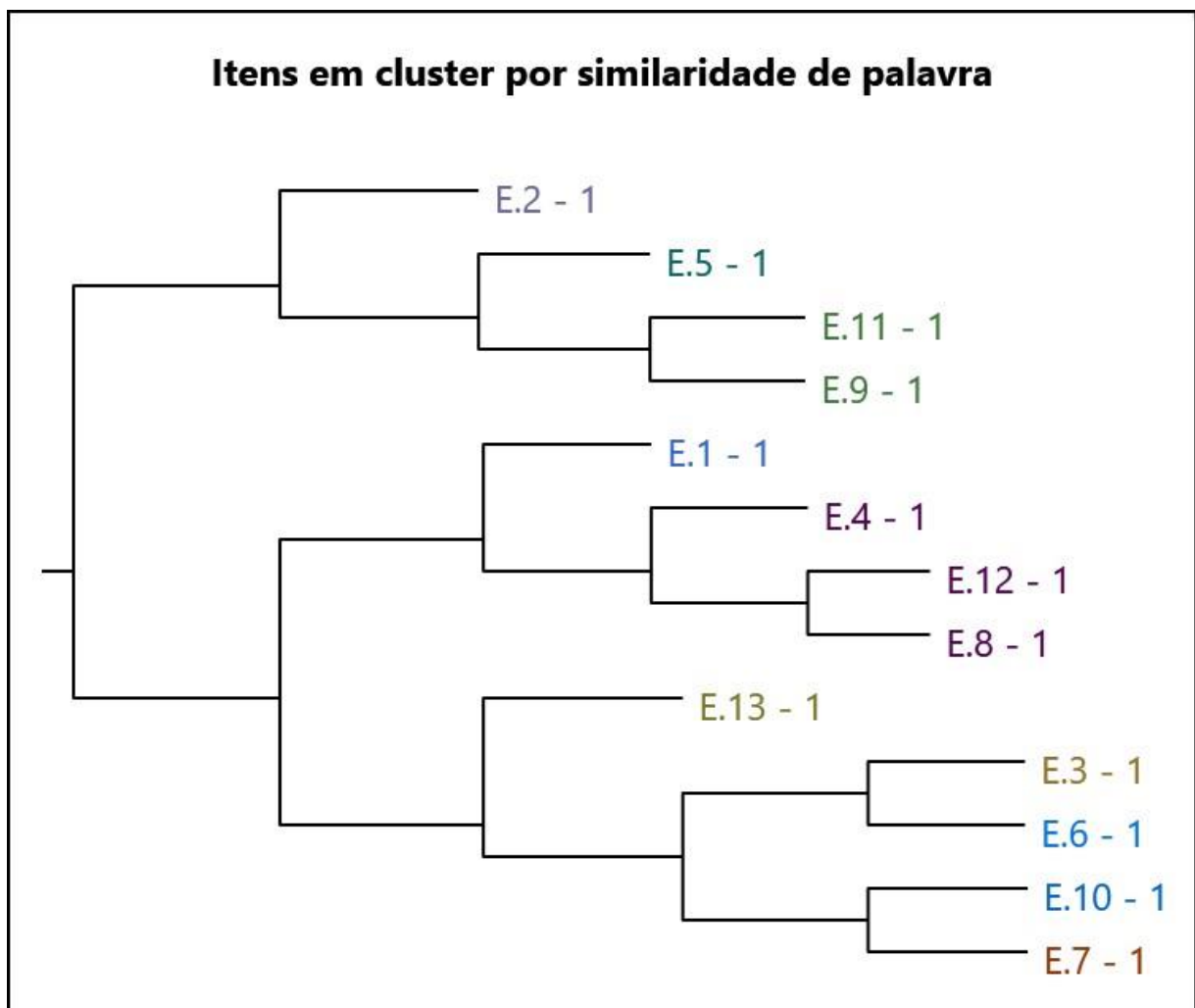
Num segundo momento, utilizando a técnica de nuvem de palavras do software *NVivo*, geramos uma imagem com as palavras mais utilizadas nas respostas dos pesquisados, por categoria de análise.

## 5.1 Aspectos facilitadores

A análise de cluster (agrupamentos) feita por meio do software *NVivo*, resultou na figura 18, que indica dentre os treze reitores e reitora pesquisados, quais possuem maior ou menor nível de similaridade nas respostas à questão 1 que era “Qual ou quais aspectos facilitadores na gestão universitária, apontaria diante deste modelo de autonomia de gestão financeira? Comente”.

A representação gráfica da análise de cluster é feita por meio de chaves, indicando que quanto menor a distância vertical entre os entrevistados, maior é a similaridade de respostas entre eles, conforme se observa na figura 18.

**Figura 18:** Análise de cluster – similaridade de respostas entre os pesquisados – questão 1



Elaborado pelo autor, com dados gerados pelo software *NVivo*

Verifica-se, por exemplo, que os participantes E.11 e E.9, E.12 e E.8, E.3 e E.6 e E.10 e E.7 têm percepções semelhantes em relação à categoria de análise “facilitadores” deste modelo de autonomia de gestão financeira.

A nuvem de palavras, representada na figura 19, indica quais as palavras mais utilizadas pelos treze entrevistados nas suas respostas em relação à questão 1, que era “Qual ou quais aspectos facilitadores, na gestão universitária, apontaria diante deste modelo de autonomia de gestão financeira? Comente”.

**Figura 19:** Nuvem de palavras – mais utilizadas nas respostas à questão 1



Elaborado pelo autor, com dados gerados pelo software NVivo

Na nuvem de palavras, que representam as respostas dos treze reitores participantes, é possível identificar que as palavras na cor vermelha foram as mais utilizadas nas respostas dos participantes. Dentre elas, podemos destacar “planejamento” 12 vezes, “gestão” 10 vezes, “autonomia” 14 vezes, “financeira” 10 vezes e “universidades” 13 vezes.

Utilizando-se do roteiro didático indicado por Bardin (2016) para a análise de conteúdo das respostas dos pesquisados, verificamos que foram vários os aspectos facilitadores apontados, que consideram este modelo de autonomia de gestão financeira de fundamental importância. Destacaremos três deles e relacionaremos os demais.

O primeiro afirma que tivemos o exercício pleno da autonomia de gestão financeira, viabilizando a possibilidade de se realizar um planejamento administrativo e financeiro a médio e longo prazo, com flexibilidade na execução orçamentária e a definição de estratégias para a

busca da excelência no ensino, pesquisa e extensão, bem como no cumprimento das metas estabelecidas no plano de desenvolvimento institucional das universidades.

O segundo, o fato de que, antes da autonomia de gestão financeira, os recursos das três universidades tinham que ser negociados pelos reitores período a período, provocando uma espécie de disputa entre as coirmãs pela busca de recursos que, na maioria das vezes, não eram suficientes.

O terceiro atribui, em grande parte a este modelo de autonomia de gestão financeira, o alcance de indicadores de alta produtividade, que colocam as três universidades entre as melhores do país e com importante reconhecimento internacional.

Apontam, ainda, os entrevistados, aspectos facilitadores como: aplicações financeiras, estabelecimento de contratos e financiamentos a médio e longo prazos, reserva financeira para compromissos futuros, flexibilidade e segurança na execução orçamentária, planejamento de ações e projetos vinculados ao orçamento, dentre outros.

Entretanto, um dos entrevistados chama a atenção para a fragilidade jurídica da autonomia de gestão financeira, conforme se observa em sua fala:

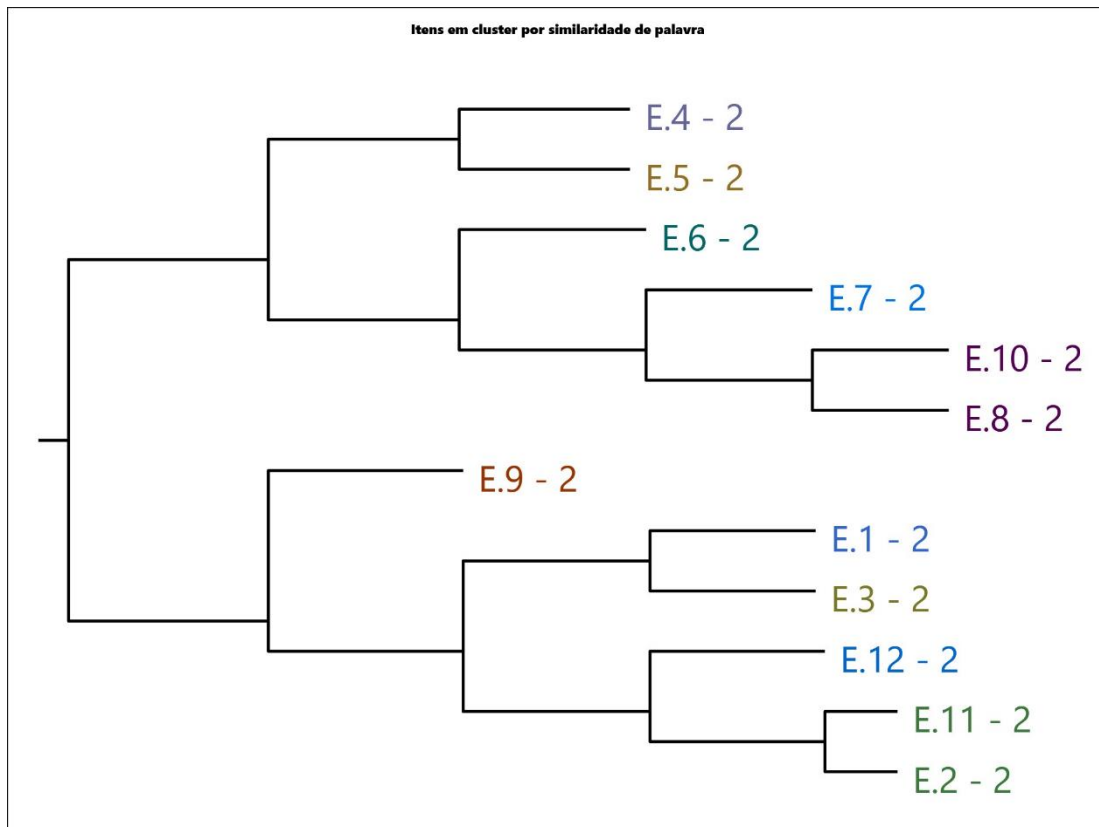
*“Por meio do decreto da autonomia de 1989, o Estado de SP passou a cumprir, em sua plenitude, o artigo 207 da Constituição Federal de 1988, ou seja, desde esse momento, as universidades estaduais paulistas possuem autonomia não apenas didático-científica e administrativa, mas também de gestão financeira e patrimonial. Entretanto, a autonomia universitária no Estado de SP possui fragilidade jurídica por depender de um Decreto estadual que será superada somente por meio de Emenda à Constituição do Estado de São Paulo.”*

*(E.12)*

## **5.2 Aspectos dificultadores**

A análise de cluster (agrupamentos) feita por meio do software *NVivo*, resultou na figura 20, que indica, dentre os treze reitores e reitora pesquisados, quais possuem maior ou menor nível de similaridade nas respostas à questão 2 “Qual ou quais aspectos dificultadores na gestão universitária, apontaria diante deste modelo de autonomia de gestão financeira? Comente”.

**Figura 20:** Análise de cluster – similaridade de respostas entre os pesquisados – questão 2



Elaborado pelo autor, com dados gerados pelo software NVivo

Verifica-se, no caso das respostas à questão 2, representada na figura 20, que os participantes E.4 e E.5, E.10 e E.8, E.1 e E.3 e E.11 e E.2 têm percepções semelhantes em relação à categoria de análise “dificultadores” deste modelo de autonomia de gestão financeira.

A nuvem de palavras, representada na figura 21, indica quais as palavras mais utilizadas pelos treze entrevistados nas suas respostas em relação à questão 1, que era “Qual ou quais aspectos dificultadores na gestão universitária, apontaria diante deste modelo de autonomia de gestão financeira? Comente”.

**Figura 21:** Nuvem de palavras – mais utilizadas nas respostas à questão 2



Elaborado pelo autor, com dados gerados pelo software NVivo

Na nuvem de palavras, que representa as respostas dos treze reitores participantes, é possível identificar que, dentre as palavras mais empregadas nas respostas dos participantes, representadas na cor vermelha, encontramos “financiamento” 13 vezes, “recursos” 8 vezes e “universidades” 13 vezes.

Utilizando-se do roteiro didático indicado por Bardin (2016), para a análise de conteúdo das respostas dos pesquisados, verificamos que vários foram os aspectos dificultadores apontados. Destacaremos dois deles e relacionaremos os demais.

O primeiro, relatos que apontam para as pressões externas e internas como grandes dificultadores a serem considerados. As primeiras vêm do governo e prefeituras que, com frequência, reivindicam o aumento de vagas ou incorporações de unidades no interior do estado, a segunda, dos sindicatos e associações que constantemente reivindicam reajustes salariais, carreira, dentre outros, o que, na ótica dos pesquisados, é desgastante para o gestor.

O segundo, indicando que o modelo de autonomia de gestão financeira por estar vinculado ao ICMS e, conseqüentemente, ao cenário econômico, leva a uma imprevisibilidade sobre o valor a ser repassado para as universidades, exigindo do gestor um excelente planejamento, responsabilidade, maturidade e equilíbrio nas contas para se evitar excessos.

Um dos relatos é bastante claro neste sentido:

*“O sistema é fortemente afetado por crises econômicas e decisões do governo de redução de ICMS, por exemplo. Em momentos de crise tem que ter uma reserva, mas em momentos de crescimento, há sobra de recursos que é mal vista pelo governo e ALESP. Assim, os governos em geral não controlam os recursos e não gostam do modelo, pois não conseguem exercer a sua liderança.” (E.9).*

Outros aspectos dificultadores também foram apontados pelos participantes: risco de redução por parte da ALESP do percentual do ICMS destinado às universidades; resistência de instâncias governamentais e políticas em relação ao modelo vigente, pois o enxergam como gasto e não investimento; incerteza de continuidade do modelo de financiamento a cada mudança de governo, pois o que estabelece é um Decreto e não uma Lei; aumento significativo da folha de pagamento dos inativos.

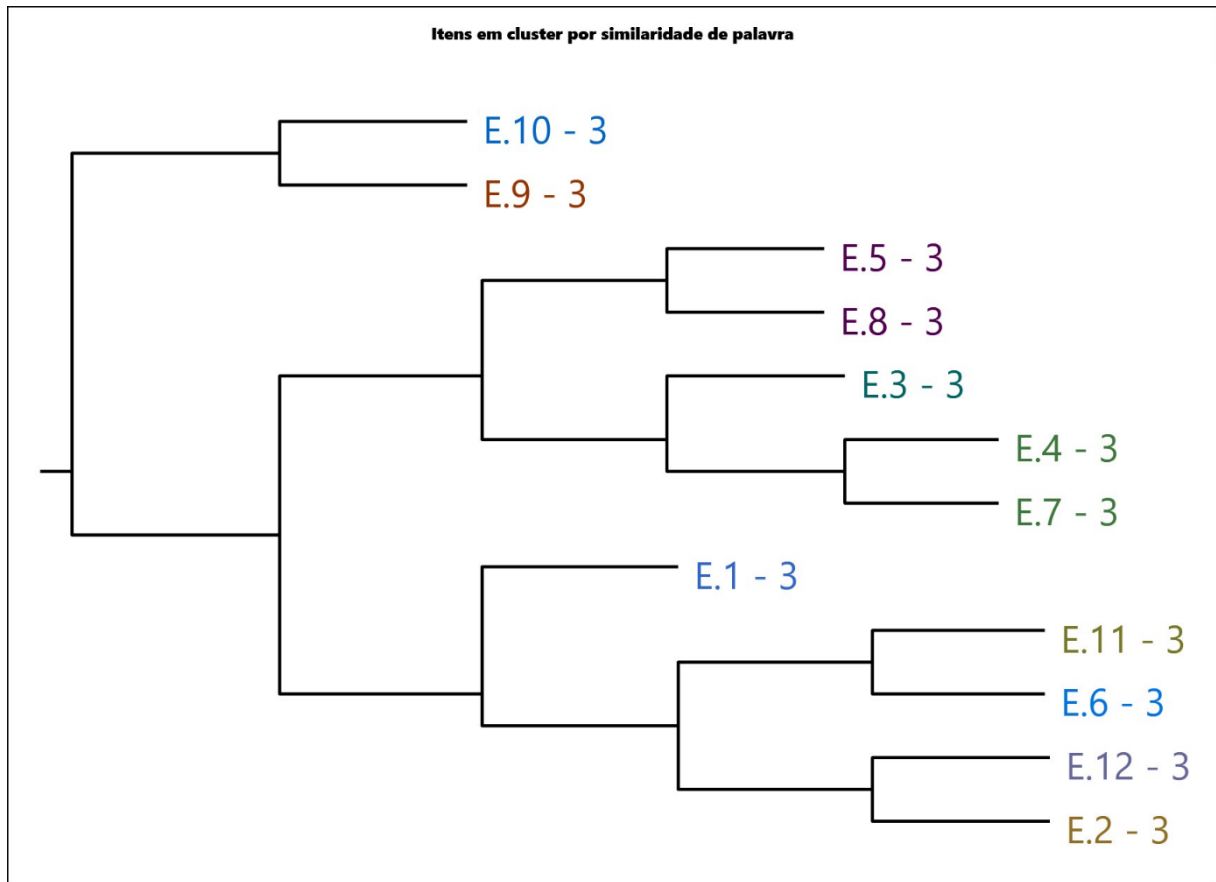
### **5.3 Fato mais desafiador da autonomia de gestão financeira**

A análise de cluster (agrupamentos) feita por meio do software *NVivo* resultou na figura 22, que indica dentre os treze reitores e reitora pesquisados, quais possuem maior ou menor nível de similaridade nas respostas à questão 3 que era “Que fato mais desafiador relacionado a este modelo de autonomia de gestão financeira, exigiu a sua plena competência na gestão universitária? Comente”.

Verifica-se, no caso das respostas à questão 3, representada na figura 22, que os participantes E.10 e E.9, E.5 e E.8, E.4 e E.7, E.11 e E.6 e E.12 e E.2 têm percepções semelhantes em relação à categoria de análise “maior desafio na gestão universitária” deste modelo de autonomia de gestão financeira.



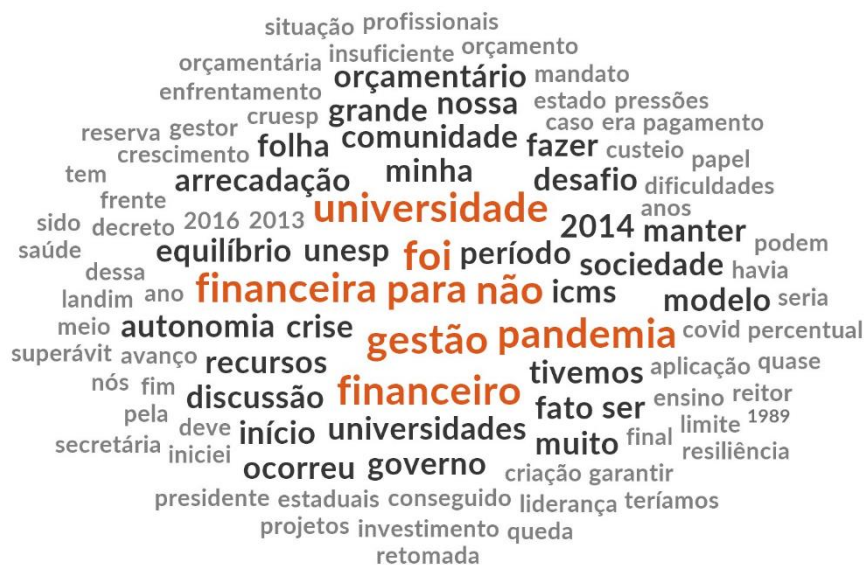
**Figura 22:** Análise de cluster – similaridade de respostas entre os pesquisados – questão 3



Elaborado pelo autor, com dados gerados pelo software NVivo

A nuvem de palavras, representada na figura 23, indica quais as palavras mais utilizadas pelos treze entrevistados nas suas respostas em relação à questão 3, que era “Que fato mais desafiador relacionado a este modelo de autonomia de gestão financeira, exigiu a sua plena competência na gestão universitária? Comente”.

**Figura 23:** Nuvem de palavras – mais utilizadas nas respostas à questão 3



Elaborado pelo autor, com dados gerados pelo software NVivo

Na nuvem de palavras, que representam as respostas dos treze reitores participantes, é possível identificar que dentre as palavras mais utilizadas nas respostas dos participantes, representadas na cor vermelha, encontramos “universidade” 12 vezes, “financeira” 10 vezes, “financeiro” 10 vezes, “gestão” 6 vezes e “pandemia” 8 vezes.

Utilizando-se do roteiro didático indicado por Bardin (2016), para a análise de conteúdo das respostas dos pesquisados, verificamos que vários foram os aspectos desafiadores apontados. Destacaremos três deles e relacionaremos os demais.

O primeiro, relatos que apontam a competência para liderar ações junto ao governo do estado e ALESP, ao longo destes quase 35 anos, para reajustar o percentual do ICMS destinado às universidades estaduais paulistas para os atuais 9,57%.

O segundo, indicando que o grande desafio foi a gestão da universidade em seus momentos de crise financeira, causado pela queda na arrecadação do ICMS, que exigiu uma gestão austera com muitas dificuldades e a necessidade de se rever processos internos para se chegar ao equilíbrio financeiro e garantir, minimamente, que o custeio e investimentos fossem honrados, pois o comprometimento orçamentário com folha de pagamento era grande nas três universidades.

O terceiro fato desafiador apontado diz respeito à dificuldade do gestor em fazer a comunidade acadêmica enxergar o papel e os objetivos da universidade junto à sociedade. O relato a seguir destaca este elemento desafiador:

*“O que mais desafia o gestor é o real entendimento da comunidade acadêmica do papel e objetivos que a universidade tem na sociedade. A aplicação de recursos em grandes projetos acadêmicos é quase impensável na universidade, pois entre 70% e 90% está em folha de pagamento. Assim, a comunidade deve entender que a universidade deve ser conduzida com base no mérito acadêmico. Que busque o avanço do conhecimento, que forme profissionais qualificados para atuarem como liderança na sociedade, que possam esses profissionais ocuparem cargos relevantes na área pública ou privada e, com isso, tomem decisões compatíveis com o avanço da sociedade. Assim, o gestor tem grande desafio em fazer com que a comunidade entenda de fato o seu papel frente à sociedade”. (E.3)*

A seguir, apresentaremos os resultados e a análise das sete questões fechadas.

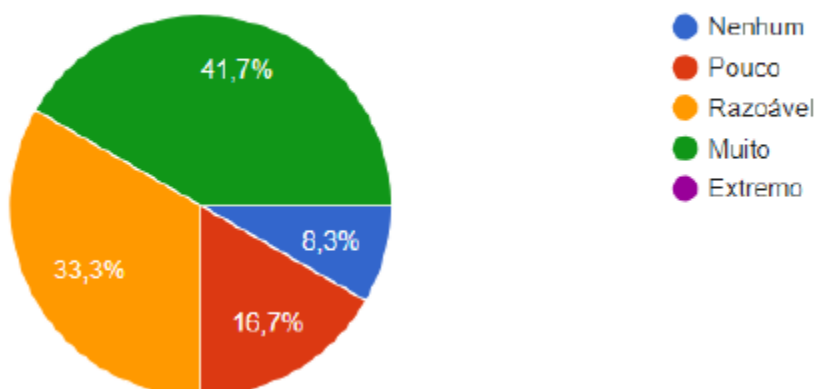
As sete questões finais do instrumento de coleta de dados foram questões fechadas do tipo afirmativa, específicas sobre os vários aspectos que envolvem o modelo de autonomia de gestão financeira vivenciado pelos participantes, em especial, se o atual modelo de financiamento das três universidades (vinculado ao ICMS,) apresentava algum tipo de risco diante de alguns prováveis e reais fenômenos que estão ocorrendo e em que grau. O padrão de resposta escolhido foi o da Escala *Likert* de 5 pontos que correspondem aos graus: nenhum, pouco, razoável, muito e extremo.

Os resultados são apresentados a seguir, por meio dos gráficos de 1 a 7, gerados no aplicativo *Google Forms*.

#### **5.4 Autonomia x crise financeira**

A primeira questão fechada apresentada, aos reitores, foi se eles entendiam haver um vínculo entre as crises orçamentária e financeira vividas pelas universidades estaduais paulistas e o modelo de autonomia de gestão financeira atual.

Como se observa no gráfico 2, 33,3% responderam que o vínculo é razoável, enquanto 41,7% considera o vínculo muito significativo.

**Gráfico 2:** Vínculo Modelo de Autonomia de Gestão Financeira x Crises

Elaboração: autor

A vinculação do modelo de autonomia de gestão financeira, às crises financeiras vividas pelas universidades ao longo desses quase 35 anos, pode ser complementada por meio das respostas e da análise à questão aberta nº 2, que questionava os reitores sobre os aspectos dificultadores deste modelo.

Várias respostas apontavam que os aspectos dificultadores estavam relacionados ao vínculo dos recursos à arrecadação do ICMS, pois este tributo é dependente do cenário econômico, o que leva a uma imprevisibilidade sobre o valor a ser repassado para as universidades, exigindo, do gestor, um excelente planejamento, responsabilidade, maturidade e equilíbrio nas contas.

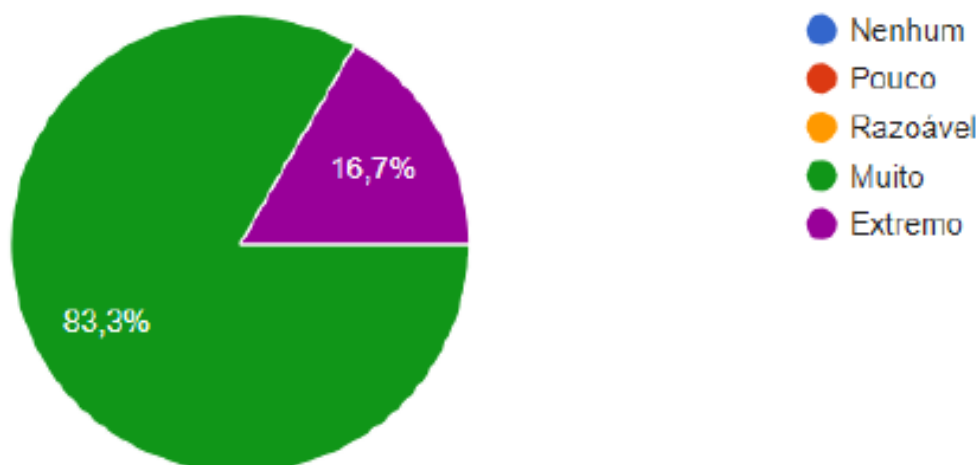
Apontaram os reitores, como exemplo, momentos de alta na arrecadação do ICMS e, conseqüentemente, no repasse, quando era possível reservas financeiras serem efetuadas para o enfrentamento de momentos seguintes quando a arrecadação era menor. Relataram, também, as dificuldades relacionadas às pressões externas (governo, prefeitos, deputados) que reivindicavam mais vagas, cursos e até mesmo incorporações de instituições de ensino e as pressões internas (sindicatos e associações), que reivindicavam reajustes salariais.

## 5.5 Autonomia x resultados positivos

A segunda questão fechada formulada aos reitores foi se havia um entendimento por parte deles, que vinculasse os resultados positivos relacionados ao ensino, pesquisa e extensão das três universidades estaduais paulistas e o modelo de autonomia de gestão financeira atual.

Como se verifica no gráfico 3, 83,3% dos participantes consideram que o vínculo entre estes resultados é muito significativo, atribuindo, em grande, parte o processo de expansão no tripé ensino, pesquisa e extensão vivido pelas três universidades ao modelo de autonomia de gestão financeira.

**Gráfico 3:** Vínculo Modelo de Autonomia de Gestão Financeira x Resultados positivos



Elaboração: autor

A vinculação do modelo de autonomia de gestão financeira aos resultados positivos, vividos pelas universidades ao longo destes quase 35 anos, pode ser complementada por meio das respostas e da análise à questão aberta nº 1, que perguntava aos reitores sobre os aspectos facilitadores deste modelo.

Várias respostas apontavam que os aspectos facilitadores estavam relacionados à real possibilidade que o modelo de gestão financeira oferece, de as universidades poderem fazer o seu planejamento administrativo e financeiro a médio e longo prazo, podendo decidir quando, como e onde destinar os recursos, característica de um orçamento flexível, em que pesem as incertezas dos valores a serem recebidos que é dependente da arrecadação do ICMS e este, do cenário econômico.

Também apontam que a flexibilidade na execução orçamentária possibilita a definição de estratégias para a busca da excelência no ensino, pesquisa e extensão, bem como no cumprimento das metas estabelecidas no plano de desenvolvimento institucional das universidades.

Outro aspecto facilitador ressaltado pelos participantes é o comparativo de como eram tratados os recursos orçamentários das universidades antes do decreto. As dotações

orçamentárias eram definidas pelo governo estadual mediante Lei de Diretrizes Orçamentárias anuais e, como os recursos eram insuficientes, frequentemente tinham que reivindicar junto ao governador suplementação orçamentária, nem sempre atendidas.

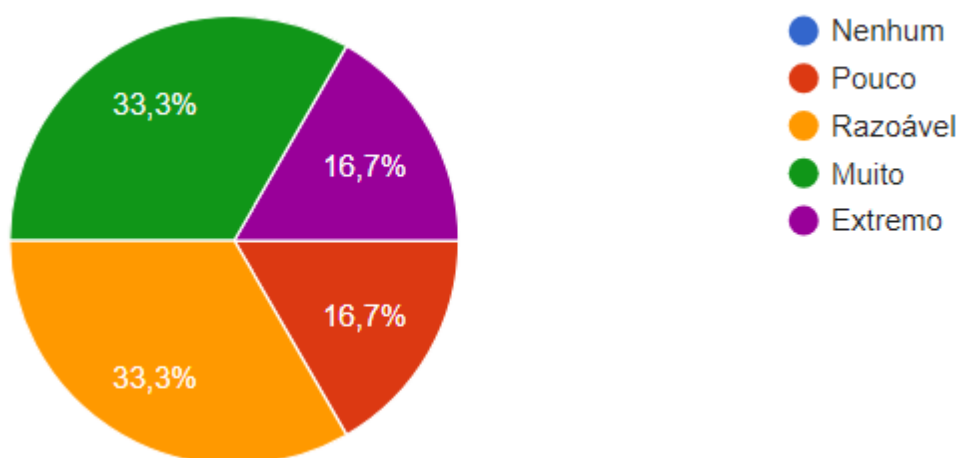
A atribuição, em grande parte deste modelo de autonomia de gestão financeira, no alcance de indicadores de alta produtividade, que colocam as três universidades entre as melhores do país e com importante reconhecimento internacional, também é ressaltada pelos participantes, que é explicado pela possibilidade de elaborarem seus orçamentos nessa direção, embora grande parte do orçamento já esteja comprometido com a folha de pagamento, destacam.

## 5.6 Autonomia x revogação do Decreto

A terceira questão fechada formulada, aos reitores, indaga se eles percebiam algum risco de revogação do instrumento que concedeu a autonomia de gestão financeira às universidades estaduais paulistas, por se tratar de um Decreto e não de uma Lei ou dispositivo Constitucional Estadual.

Conforme se verifica no gráfico 4, este risco é, para 33,3% dos participantes, muito significativo, enquanto, para outros mesmos 33,3%, é razoável, o que indica uma preocupação relevante por parte dos reitores, em relação a uma provável fragilidade na principal base legal que fundamenta o financiamento das três universidades.

**Gráfico 4:** Risco de revogação do Decreto que instituiu a autonomia de gestão financeira



Elaboração: autor

Vários relatos dos reitores participantes da pesquisa, relacionados às questões abertas 1 e 2, demonstraram preocupação com a fragilidade jurídica do Decreto que concedeu a autonomia de gestão financeira.

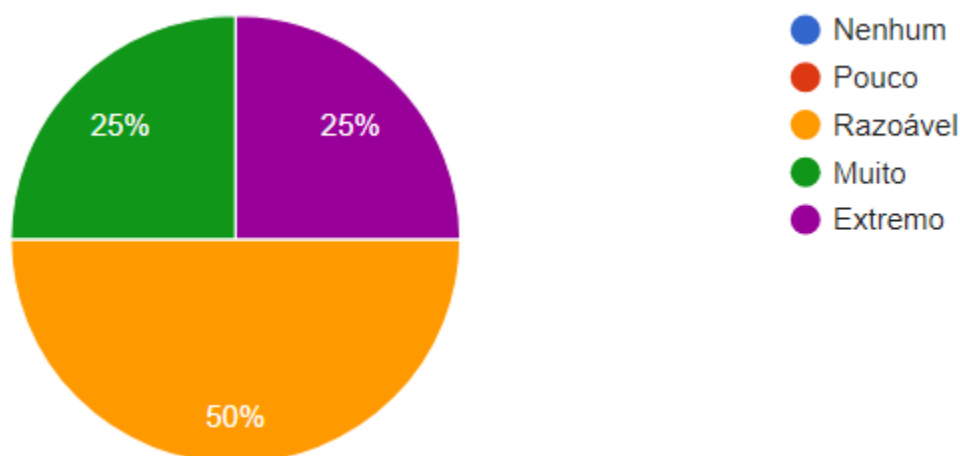
Entendem os reitores que, a cada mudança de governo ou mesmo na composição dos deputados estaduais da ALESP, há um sentimento de insegurança quanto à continuidade deste modelo. Na ótica dos reitores, existe a necessidade urgente de se estabelecer este modelo de autonomia num instrumento mais seguro como uma Lei ou mesmo um dispositivo constitucional estadual, por exemplo.

### 5.7 Autonomia x reforma tributária

A quarta questão apresentada aos participantes, referia-se à hipótese de os reitores temerem algum risco de desaparecimento da principal fonte de financiamento das três universidades, ante a Reforma Tributária em curso no Congresso Nacional.

O gráfico 5 demonstra que esta percepção se faz presente em 100% dos respondentes, sendo que 50% consideram um razoável risco, enquanto 25% consideram um risco muito alto e 25% um risco extremo.

**Gráfico 5:** Reforma Tributária: riscos de desaparecimento do ICMS



Elaboração: autor

A reforma tributária não é mais uma possibilidade e sim, uma realidade. A Proposta de Emenda Constitucional nº 45/2019, no momento em que escrevíamos as considerações finais desta tese, tinha acabado de ser votada e aprovada no Plenário do Senado no dia 08 de novembro

de 2023, retornando, agora, para a Câmara dos Deputados para a votação definitiva, pois o texto original desta casa sofreu alterações no Senado Federal.

De acordo com a Agência Senado (2023), a reformulação do Sistema Tributário Nacional, almejada há décadas pelo Legislativo, tem como relator o senador Eduardo Braga (MDB-AM) e, pela Constituição Federal, as PECs têm de passar por cinco sessões de discussão antes da votação em primeiro turno e, em seguida, mais três sessões de discussão antes do segundo turno. Entretanto, se houver acordo entre as lideranças partidárias, as sessões de discussão podem ser feitas em um mesmo dia, com sucessivas aberturas de sessões no Plenário.

A reforma tributária tem objetivo de simplificar o sistema tributário, transformando os atuais cinco tributos (ICMS, ISS, IPI, PIS e COFINS) em três: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Cada novo tributo terá um período de transição. A CBS e o IBS, que tributam o consumo, são formas de Imposto sobre Valor Agregado (IVA), que incide apenas nas etapas do comércio que geram novo valor ao produto ou serviço e, assim, evita novas cobranças sobre impostos já pagos (AGÊNCIA SENADO, 2023).

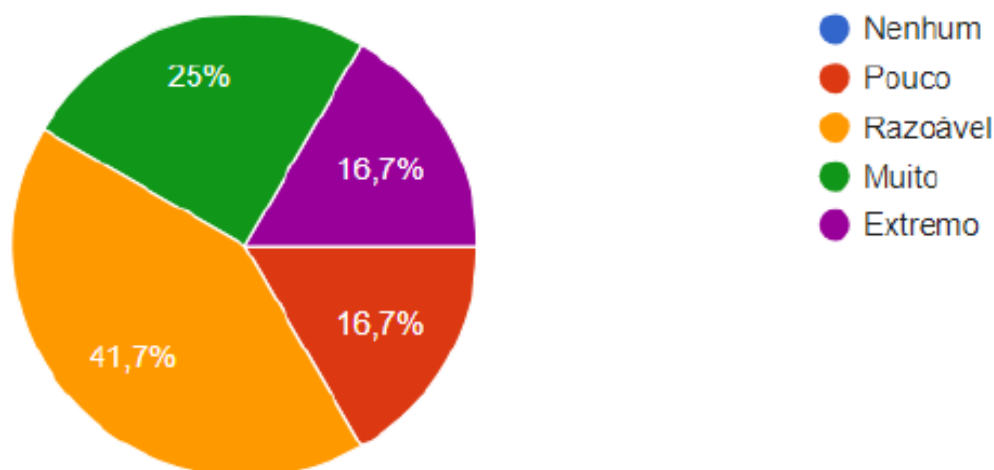
Como se verifica na proposta, ainda que tenhamos um período de transição de cinco ou dez anos, este aspecto não foi definido ainda, o ICMS, base da principal fonte de financiamento das universidades estaduais paulistas irá desaparecer e compor, juntamente com outros tributos, o IBS – Imposto sobre Bens e Serviços, que entrará em período de testes por dois anos logo após a aprovação da reforma.

## **5.8 Autonomia x queda na receita**

A quinta questão formulada aos participantes diz respeito à opinião deles em relação aos riscos de queda importante no volume de recursos a serem transferidos para as universidades, em função de alterações na alíquota de alguns produtos, como os combustíveis, a partir da Lei Complementar nº 194 de 23.6.22.

No gráfico 6, observa-se que 100% dos reitores observam risco neste sentido, com variações no grau, sendo que 16,7% consideram pouco arriscado, o mesmo percentual (16,7%), extremamente arriscado, 25% muito arriscado e 41,7% razoavelmente arriscado.



**Gráfico 6:** Lei Complementar nº 194/2022: riscos de redução na receita das universidades

Elaboração: autor

A preocupação dos reitores e reitora pesquisados com a consequente diminuição dos valores a serem repassados às universidades, em função de uma provável queda na arrecadação do ICMS a partir da vigência da Lei Complementar nº 194 de 23.6.22, é uma realidade e já preocupa os atuais reitores das três universidades estaduais paulistas.

A queda na arrecadação do ICMS e a consequente diminuição dos valores repassados às três universidades estaduais paulistas, foram abordadas por Fernandes e Kerbauy (2019), que analisaram os indicadores de expansão daquelas IES nas décadas seguintes à autonomia de gestão financeira concedida pelo governo estadual no ano de 1989.

Para os autores, o comportamento da arrecadação do ICMS, principal fonte de receita das universidades, depois de experimentar um período de evolução entre os anos de 1995 e 2014, vem apresentando oscilações e quedas importantes a partir de 2014, o que tem impactado no repasse dos recursos por parte do governo estadual às universidades, exigindo delas um processo de gestão mais desafiador.

Segundo matéria publicada na Folha de São Paulo em 07 de junho de 2022, antes mesmo da vigência da Lei Complementar nº 194/2022, a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo já previa uma perda expressiva na ordem de 1 bilhão de reais nos orçamentos das três universidades estaduais (FOLHA DE SP, 2022).

Recentemente essa previsão se confirmou. De acordo com o Poder 360 (2023), a arrecadação do ICMS caiu 8,7% em termos reais (com a correção pela inflação do período), no primeiro semestre de 2023, se comparada ao mesmo período do ano de 2022. Esta queda ocorreu em 19 estados brasileiros, incluindo o estado de São Paulo.

No recente Boletim Econômico elaborado pela Pró-Reitoria de Planejamento Estratégico e Gestão (UNESP, 2023), é possível verificar o comportamento da arrecadação e consequente repasse dos recursos oriundos do ICMS às universidades estaduais paulistas (cota-parte), conforme ilustra o quadro 12.

**Quadro 12:** Arrecadação do ICMS e cota parte universidades – janeiro a setembro-2023

ICMS do Estado de São Paulo – base de incidência da cota parte  
valores correntes, R\$ milhões (Fonte: SEFAZ/SP)

ano/ mês	2019	2020	2021	2022	2023
Janeiro	9.137,35	9.684,93	10.531,88	12.470,75	11.541,32
Fevereiro	8.302,13	8.830,99	10.214,29	10.566,93	10.759,47
Março	8.351,98	9.040,74	11.080,57	13.364,76	11.217,43
Abril	8.883,44	7.786,09	10.187,07	12.520,20	11.728,90
Maiο	8.667,98	6.738,67	10.539,72	12.590,02	11.216,40
Junho	8.426,81	7.466,50	10.918,24	12.662,98	12.114,21
Julho	8.706,29	8.495,96	11.744,44	13.015,25	11.695,53
Agosto	8.710,57	9.188,18	11.906,46	13.073,69	12.237,18
Setembro	8.988,51	9.810,89	12.104,03	12.861,96	12.729,62
Outubro	9.249,54	10.401,97	12.376,76	11.714,68	
Novembro	9.347,65	11.028,48	12.922,61	11.891,10	
Dezembro	10.761,15	11.160,88	13.833,63	13.084,07	
Acumulado	107.533,41	109.634,27	138.359,69	149.816,39	105.240,07

Fonte: Boletim Econômico da PROPEG UNESP, com dados da Secretaria Estadual da Fazenda do Estado de São Paulo (2023).

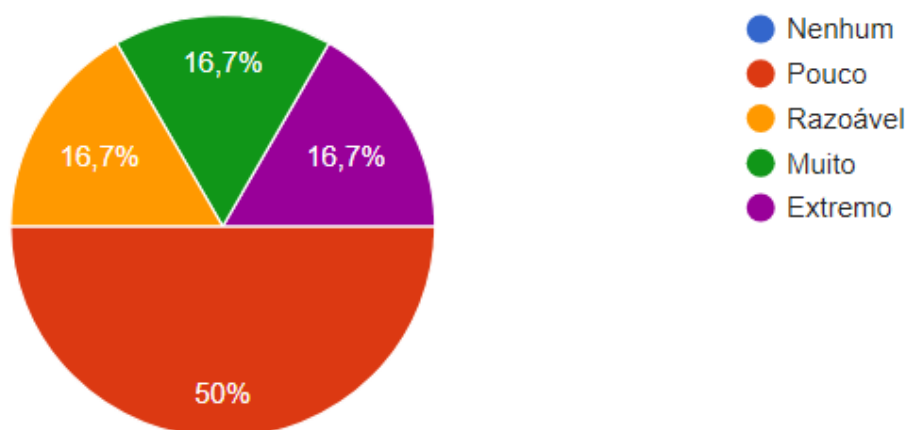
No quadro 12 observam-se oscilações mês a mês no ano de 2023, porém, a queda de arrecadação ocorre em praticamente todos os nove meses desse ano, se comparada aos mesmos períodos do ano de 2022, o que pode ser atribuído à desoneração naquele tributo provocada pela Lei Complementar nº 194/2022, confirmando a preocupação dos reitores.

## 5.9 Autonomia x retornar ao modelo anterior (LDO)

A sexta questão fechada formulada aos reitores, dizia respeito à possibilidade de eles terem a percepção de algum risco de, diante de um cenário incerto de vinculação do financiamento das três universidades estaduais paulistas ao ICMS, se retornar ao modelo anterior a 1989 que vinculava o orçamento das três universidades à Lei de Diretrizes Orçamentária do estado, algo semelhante ao que já ocorre na grande maioria das universidades públicas, em especial nas federais, relatado neste trabalho.

O gráfico 7 demonstra a percepção dos respondentes, no qual 50% acreditam isso ser pouco provável. Entretanto, os outros 50% se dividem entre um razoável (16%), muito (16,7%) e extremo risco (16,7%) deste fato vir a ocorrer.

**Gráfico 7:** Autonomia de gestão financeira: riscos de retornar ao modelo anterior - LDO



Elaboração: autor

Considerado um avanço na forma de financiamento do ensino superior público brasileiro, o atual modelo de autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas parece ser um bem inquestionável e defensável por todos.

Em que pesem os riscos a que tem se submetido ultimamente (redução nas alíquotas do ICMS, reforma tributária), o repasse dos recursos e a gestão destes pelas próprias universidades parece ser um caminho sem volta, assim pensam também os reitores pesquisados, pois 50% deles acreditam ser pouco provável que se retorne ao modelo anterior a 1989.

Várias ações têm sido empreendidas por parte dos atuais reitores no sentido de uma mobilização para que isso não ocorra. Exemplo disso foi uma reunião ocorrida no dia 10 de julho de 2023, quando os atuais reitores da UNESP (Prof. Dr. Pasqual Barretti), UNICAMP (Antonio José de Almeida Meirelles) e USP (Carlos Gilberto Carlotti Júnior), acompanhados do Secretário Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, Prof. Dr. Vahan Agopyan, se reuniram com o Governador Tarcísio de Freitas, para discutir os efeitos da reforma tributária no financiamento das universidades, pois, com a extinção do ICMS, elimina-se, também, a base de cálculo dos recursos e, conseqüentemente, não há referencial para o financiamento (CRUESP, 2023).

### 5.10 Autonomia x formação de liderança

A sétima questão fechada apresentada para os reitores está relacionada à governança universitária, composta por um cenário em que, de um lado, a legislação que rege a administração pública, em especial, nossas universidades estaduais paulistas e de outro, uma estrutura de gestão composta por pró-reitorias, assessorias e órgãos colegiados, que dão suporte à reitoria na condução de cada instituição.

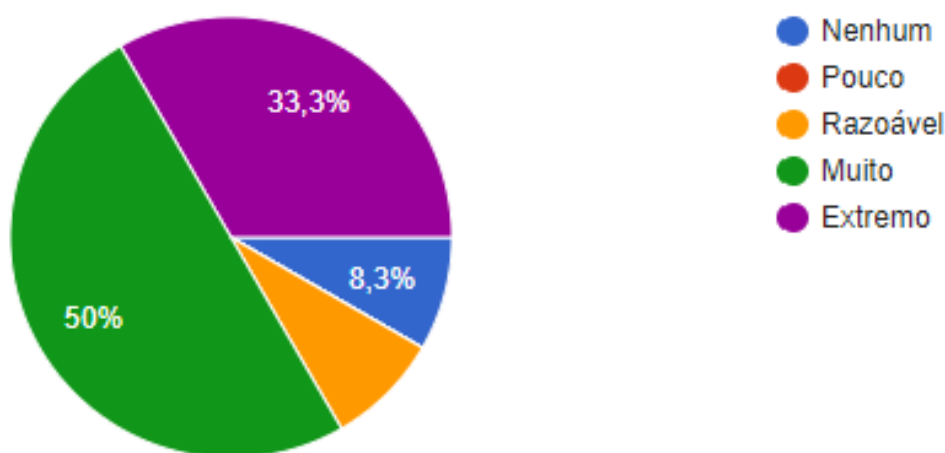
A questão apresentada foi: na ótica dos reitores, o grau de importância da formação de lideranças futuras realizada pela própria universidade, para os cargos de gestão universitária, para a facilitação da governança universitária

Esta questão se justifica em função de situações reais vividas pelos reitores, vice-reitores, pró-reitores e mesmo assessores na condução das universidades, os quais têm a sua origem profissional na vida acadêmica como professores, pesquisadores, cientistas, mas não como gestores.

A pergunta foi formulada, a partir de experiências concretas das três universidades que, já há algum, tempo têm implementado políticas de gestão de pessoas voltadas à formação e capacitação de lideranças em seus quadros.

Como se verifica no gráfico 8, enquanto para 8,3% dos respondentes esta política não tem nenhuma importância, para a grande maioria, variando o grau, 8,4% a consideram de razoável importância, 33,3% de extrema importância e 50% muito importante.

**Gráfico 8:** Importância na formação de lideranças futuras pelas próprias universidades



Elaboração: autor

As áreas de recursos humanos das três universidades já tiveram algumas ações de capacitação e desenvolvimento voltado a lideranças no passado, exemplo da Escola UNESP de Liderança e Gestão. Poderiam, por exemplo, desenvolver projetos via CRUESP em parceria com a Escola de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com a Escola Nacional de Administração Pública e mesmo com cursos na área de gestão, oferecidos pelas próprias universidades.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Revisitar e visitar obras, artigos, documentos, relatórios, que tratam de temáticas como autonomia universitária, autonomia de gestão financeira, governança universitária, gestão universitária, financiamento do ensino superior, transparência, *accountability*, dentre outros, nos agregou muito e nos fez ter uma certeza: conhecíamos pouco, agora, talvez, um pouco mais, mas não o suficiente.

A pesquisa de campo com os reitores e reitora, que conduziram três grandes universidades públicas brasileiras, pode ser considerada um privilégio. Relevantes, ricas e desafiadoras experiências vividas ao longo destes quase 35 anos de autonomia universitária, elas foram gentilmente compartilhadas conosco e refletiram a complexidade que é conduzir universidades valiosas como as nossas estaduais paulistas, mais desafiador ainda, se considerarmos que esses reitores e reitora, vêm de um universo completamente diferente da Administração, o que demanda muita competência, aprendizado, resiliência e confiança na equipe que os acompanha nesta desafiadora jornada que dura quatro anos.

Os resultados destas pesquisas indicam que os reitores consideram a autonomia de gestão financeira de nossas universidades estaduais paulistas um bem fundamental, que possibilita, a cada universidade, uma governança planejada na direção da excelência ao principal propósito dessas instituições: o ensino, a pesquisa e a extensão de serviços à comunidade.

A autonomia de gestão financeira é plena na fala dos reitores e reitora pesquisados, visto que possibilita algo muito importante na sustentabilidade financeira da instituição: a flexibilidade na elaboração e execução orçamentária ano a ano, em que pese a incerteza de valores a serem recebidos em função de seu vínculo ao ICMS.

Ao mesmo tempo, a pesquisa também indicou preocupações com o futuro deste modelo, diante dos vários riscos a que ele está submetido, desde a queda na arrecadação do ICMS já sentida desde o segundo semestre de 2022, passando pelo iminente desaparecimento deste imposto diante da reforma tributária em fase final de discussão na Câmara dos Deputados e, até mesmo, a fragilidade do instrumento que concedeu a autonomia em fevereiro de 1989, um Decreto, o que confirma a justificativa da proposta de nossa pesquisa e desta tese de doutoramento.

Diante da pesquisa junto aos reitores e reitora, da fundamentação teórica e da pesquisa documental, temos as seguintes considerações, em formato de sugestões a serem apresentadas ao final desta tese de doutoramento, ilustradas no quadro 13.

**Quadro 13:** Considerações resultantes da pesquisa

<b>AÇÃO</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b>	<b>RESULTADOS ESPERADOS</b>
Encaminhar à frente parlamentar de defesa das universidades estaduais paulistas da ALESP, via CRUESP, <b>proposta de um projeto de Lei Complementar ou Emenda Constitucional, definindo um percentual equivalente aos atuais 9,57% do ICMS, porém, recalculado e vinculado ao total da receita tributária do estado de São Paulo</b> , excluída a parcela de transferência aos Municípios (artigo 158, inciso IV, da CF), a exemplo do que já ocorre com o financiamento da FAPESP que é de 1% desse tributo (artigo 271 da CE do Estado de SP), estabelecendo neste dispositivo o percentual máximo a ser comprometido com folha de pagamento.	Maior previsibilidade orçamentária para o planejamento de cada universidade; eliminação da fragilidade jurídica do atual dispositivo que concede a autonomia de gestão financeira às universidades estaduais paulistas; equacionamento da vinculação ao ICMS, que irá desaparecer com a reforma tributária.	Maior flexibilidade na elaboração das peças orçamentárias anuais; diminuição das pressões externas e internas em relação à expansão e reajustes salariais, respectivamente; maior segurança para a governança universitária na elaboração de seus Planos de Desenvolvimento Institucionais.
Difundir em cada universidade, a ideia de <i>accountability</i> , realizando anualmente um evento aberto onde UNESP, UNICAMP e USP fariam as suas prestações de contas à sociedade.	Prática crescente e já utilizada em universidades na Europa e América do Sul, que, além de proporcionar maior visibilidade às instituições de ensino, justificam perante a sociedade o uso dos recursos públicos.	Melhor compreensão da comunidade acadêmica e, principalmente, da sociedade, sobre os propósitos das universidades públicas.

Elaborado pelo autor, com base nos resultados da pesquisa desta tese

### **Limitações da pesquisa**

Há que se reconhecer que a pesquisa científica, mesmo cercada de todo o rigor metodológico, apresenta limitações, seja pela característica da população ou do fenômeno estudado, metodologia e instrumentos utilizados na investigação, fundamentação teórica escolhida, resultados obtidos, dentre outros.

Diversos autores, dentre eles Vergara (2007), afirmam que todo método tem possibilidades e limitações, sendo saudável antecipar-se às críticas que o leitor poderá fazer

sobre o seu trabalho, explicitando suas limitações, ainda que o método escolhido se justifique como o mais adequado ao propósito da investigação.

O manual de publicação da *American Psychological Association (APA)* sugere reconhecer as limitações de uma investigação, apresentando explicações alternativas dos resultados e discutindo as possibilidades reais de generalização e validade externa dos resultados.

No presente trabalho, dadas as características e os objetivos da pesquisa realizada, algumas limitações também estão presentes, principalmente no que se refere à generalização, pois o foco principal foi de se obter a percepção da população pesquisada sobre a sua vivência diante do fenômeno estudado, qual seja, o da autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas.

Desta forma, considerando se tratar de instituições, pessoas e períodos diferentes, podemos encontrar nos resultados percepções diferentes, não permitindo generalizações, embora importantes quando se quer compreender um determinado fenômeno sob a ótica de quem o vivenciou.

### **Recomendações para futuros estudos nesta temática**

A presente pesquisa tratou especificamente do tema autonomia de gestão financeira nas universidades estaduais paulistas, uma das dimensões da autonomia universitária consagrada em nossa Constituição Federal, entretanto, outros temas sejam eles correlatos ou complementares a este, também derivados da autonomia universitária, como governança, processo decisório, *accountability*, transparência, canais de comunicação, sustentabilidade financeira, controle interno, poderiam ser objetos de outros estudos vinculados à universidade pública.

Dos temas elencados, a governança universitária, em especial os modelos definidos por Bruner (2011) parece ser um tema instigante para novas pesquisas, pois, como relatado ainda que brevemente neste trabalho, o modelo colegial utilizado pelas universidades públicas brasileiras parece ser um modelo que não atende mais à realidade das inúmeras e constantes transformações sociais a que a universidade está sujeita, assim como outras organizações.

Três autores brasileiros citados neste trabalho chamam a atenção para este fato: Schwartzman (2022), Ranieri (2021) e Balbachevsky (2022), além de várias falas dos reitores pesquisados que, de certa forma, colocam em cheque este modelo, ao declarar, por exemplo, que vivenciam momentos desgastantes na gestão universitária, quando das discussões sobre o dissídio ou carreira de professores e funcionários, temas que são levados aos colegiados centrais



para discussão e tomada de decisão e que têm impacto significativo no orçamento das instituições, ficando o reitor numa posição extremamente difícil para ponderar a respeito, visto que, em grande parte, esses colegiados são formados por professores e servidores não docentes.

Comparando a governança universitária nas universidades públicas brasileiras e portuguesas, ROCZANSKI (2020) encontra elementos que evidenciam diferenças no modo de governar dessas universidades, que valorizam os órgãos colegiados em ambos os países, porém, no caso das instituições portuguesas, esses organismos possuem uma representação mais expressiva de membros externos da universidade e um papel mais estratégico, ao contrário da prática brasileira, em que é mínima a participação de representação externa e o papel desempenhado pelos órgãos colegiados centrais é mais legislativo e decisório sobre as questões do dia a dia da instituição.

As incertezas da política e da economia deveriam levar as universidades públicas paulistas a se reinventarem e a repensarem novos formatos de governança.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO. **PEC da reforma tributária está pautada para quarta no Plenário.**  
 Fonte: Agência Senado Disponível em:  
[https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/06/plenario-tem-pec-da-reforma-tributaria-pautada-para-quarta?utm\\_medium=email&utm\\_source=resumo-agencia&utm\\_campaign=2023-11-06](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/06/plenario-tem-pec-da-reforma-tributaria-pautada-para-quarta?utm_medium=email&utm_source=resumo-agencia&utm_campaign=2023-11-06) <acesso em 06 nov. 2023>
- ALONSO, Pedro Moreira. A autonomia financeira das universidades federais brasileiras: análise de compatibilidade com a previsão constitucional da autonomia universitária. In: **Revista Práticas em Gestão Pública Universitária**, ano 6, v. 6, n. 2, jul-dez. 2022. Rio de Janeiro: UFRJ. ISSN 2526-8503.
- AMAPÁ. Lei nº 0996, de 31 de maio 2006. Institui a Universidade do Estado do Amapá e dá outras providências. Disponível em:  
<https://seadantigo.portal.ap.gov.br/legislacao/UNIVERSIDADE%20ESTADUAL%20DO%20AMAP%C3%81/Lei%20n%C2%BA%200996,%20de%2031%20de%20maio%20de%2006.pdf> <acesso em 01 out. 23>
- AMAPÁ. Lei nº 1.110, de 21 de agosto de 2007. Acrescenta o inciso IV aos artigos 3º e 5º e Parágrafo único ao art. 5º, da Lei 0996, de 31 de maio de 2006, que institui a Universidade do Estado do Amapá e dá outras providências. Disponível em:  
<https://seadantigo.portal.ap.gov.br/legislacao/UNIVERSIDADE%20ESTADUAL%20DO%20AMAP%C3%81/Lei%20n%C2%BA%201110,%20de%2021%20de%20agosto%20de%2007.pdf> <acesso em 01 out. 23>
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. A autonomia universitária e suas dimensões no direito brasileiro. In: CABRAL, Edson César dos Santos e QUEIROZ, João Eduardo Lopes. (Orgs). **Autonomia universitária: 30 anos no estado de São Paulo.** São Paulo: Editora UNESP, 2020, p. 11-58.
- ATVARS, Teresa Dib Zambom. Tendências da educação superior e as perspectivas e desafios para a gestão. In: KOGA-ITO, Cristiane Yumi e LUCA, Tania Regina de. (Orgs). **Escola UNESP de liderança e gestão: instrumento para excelência da gestão institucional.** São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2016, p. 153-168.
- BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e e ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v. 49, n. 3, p. 643-675, maio/jun. 2015. e-ISSN: 1982-3134. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/49087> <acesso em 02 out. 2023>
- BALBACHEVSKY, Elizabeth. **The role of the main stakeholders in shaping the dynamics in higher education policies: the Brazilian experience.** Paper presented at the 26th Annual CHER Conference (Consortium of Higher Education Researchers), from 9 to 11 September 2013 at the University of Lausanne, Switzerland. Disponível em:  
[https://www.academia.edu/6481147/The\\_role\\_of\\_the\\_main\\_stakeholders\\_in\\_shaping\\_the\\_dynamics\\_in\\_higher\\_education\\_policies\\_the\\_Brazilian\\_experience\\_Introduction\\_main\\_features\\_of\\_the\\_Brazilian\\_higher\\_education\\_landscape?email\\_work\\_card=thumbnail](https://www.academia.edu/6481147/The_role_of_the_main_stakeholders_in_shaping_the_dynamics_in_higher_education_policies_the_Brazilian_experience_Introduction_main_features_of_the_Brazilian_higher_education_landscape?email_work_card=thumbnail) <acesso em 10 out. 2023>

BALBACHEVSKY, Elizabeth e KERBAUY, Maria Teresa. A governança universitária em transformação: a experiência das universidades públicas brasileiras. In: **Escola UNESP de liderança e gestão: instrumento para excelência da gestão institucional**. KOGA-ITO, Cristiane Yumi e LUCA, Tania Regina de. (Orgs). São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2016, p. 125-137.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. Dilemas do futuro da governança universitária: profissionalização ou colegialidade? In: **USP Novos tempos, novos olhares**. Organização: Amâncio Jorge Oliveira et al. São Paulo: Annablume, 2022, p. 83-103.

BALBACHEVSKY, Elizabeth e KOHTAMÄKI, Vuoko. Autonomia e Governança Universitária: uma Abordagem Comparativa USP (Brasil) e UTA (Finlândia). In: **Repensar a universidade II: impactos para a sociedade**. Organizador: Jacques Marcovitch; Colaboradores: Nina Ranieri et al. p. 235-248. São Paulo: COM-ARTE – FAPESP, 2019. ISBN: 978-85-7166-196-7

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BASTOS, Maria Clotilde Pires e FERREIRA, Daniela Vitor. **Metodologia Científica**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S. A., 2016.

BIANCHETTI, Lucídio e MAGALHÃES, António M. Declaração de Bolonha e internacionalização da educação superior: protagonismo dos reitores e autonomia universitária em questão. In: **Revista da Avaliação da Educação Superior**, vol. 20, núm. 1, março, 2015, p. 225-249. Sorocaba: Universidade de Sorocaba.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2002**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf?sequence=2&isAllowed=y> <acesso em 01 out. 2023>

BRASIL. **Decreto n 7.233, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.233%2C%20DE%2019,o%20disposto%20no%20seu%20art](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.233%2C%20DE%2019,o%20disposto%20no%20seu%20art) <Acesso em 15 mai. 2023>.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm) <acesso em 01 out. 2023>

BRASIL. Carga tributária no Brasil 2021. In: **Estudo da carga tributária no Brasil em 2021 – análise por tributos e bases de incidência**. Governo Federal. Ministério da Fazenda. Receita Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-2021/view> <Acesso em 12 out. 2023>.

BRUNNER, José Joaquín. Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. In: **Revista de Educación**, v. 355, p. 137-159, maio-agosto 2011. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional – Gobierno de España. E-ISSN: 1988-592X. Disponível em: <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:319232b4-ff6c-41d1-964a-b73e6c28da30/re35506-pdf.pdf> <acesso em 30 set 2023>

BUARQUE, Cristovam. **A aventura da universidade**. São Paulo: UNESP, 1994.

BUCCELLI, Rogério Luiz; RUGGIERO, José Roberto; VALENTINI, Sandro Roberto; VERGANI, Carlos Eduardo; ROSA, André Henrique; FRAJÁCOMO, Renata. Desafios para a sustentabilidade do financiamento das universidades estaduais paulistas e a superação da recente crise orçamentária e financeira da UNESP. In: VALENTINI, Sandro Roberto e NOBRE, Sérgio Roberto. (Orgs.). **Universidade em transformação: lições das crises**. São Paulo: Editora UNESP, 2020, p. 51-81.

CAETANO, Eduardo Ferreira da Silva e CAMPOS, Ivete Maria Barbosa Madeira. A autonomia das universidades federais na execução das receitas próprias. In: **Revista Brasileira de Educação**, v. 24 e240043, 2019. Rio de Janeiro: ANPED. ISSN: 1809-449X.

CANOY, Martin; LOYALKA, Prashant; DOBRYAKOVA, Maria; DOSSANI, Rafiq; FROUMIN, Isak; KUHNS, Katherine; TILAK, Jandhyala e WANG, Rong. O estado e as mudanças na educação superior. In: **Expansão das universidades em uma economia global em mudança: triunfo dos BRIC?** Brasília: CAPES, 2015, p. 1-39.

CARDOZO, José Eduardo e QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Autonomia universitária constitucional: extensão do art. 207 da Constituição Federal. In: CABRAL, Edson César dos Santos e QUEIROZ, João Eduardo Lopes. (Orgs.). **Autonomia universitária: 30 anos no estado de São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2020, p. 95-121.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva e LUZ, Jackeline Nascimento Noronha da. A autonomia universitária no contexto dos dispositivos legais. In: **Revista Universidade e Sociedade**, Brasília, nº 58, junho/2016, p. 116-125.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva e AMARAL, Néelson Cardoso. Universidades Estaduais Brasileiras: financiamento, desigualdades regionais e o PNE. In: **Revista Inter-Ação**, v. 45, nº 2, p. 240-259, maio/ago. 2020. Goiânia: Faculdade de Educação, UFG. ISSN eletrônico: 1981-8416.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHARLE, Cristophe e VERGER, Jacques. **História das Universidades**. São Paulo: UNESP, 1996.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora UNESP, 2001.

CONCEIÇÃO, Flávia Caroline Maciel; NOVAIS, Valéria Silva de Moraes e CASTRO, Alessandra da Silva. O financiamento das universidades estaduais brasileiras: uma revisão da produção acadêmica no período de 2000 a 2018. In: **Brazilian Journal of Development**. Curitiba, v. 6, n. 11, p.87490-87508, nov. 2020. ISSN 2525-8761.

CRUESP. Comunicado CRUESP nº 02/2023 de 11/07/2023. Disponível em: [https://www2.unesp.br/portal#!/aci\\_ses/notas-e-comunicados/comunicado-cruesp-02-2023/](https://www2.unesp.br/portal#!/aci_ses/notas-e-comunicados/comunicado-cruesp-02-2023/) <acesso em 30 out. 2023>

DURHAM, Eunice Ribeiro (1932-2022). Autonomia universitária: extensão e limites. In: **Documento de trabalho** – Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior – NUPES - FFLCH. São Paulo: USP, 2005.

DURHAM, Eunice (1932-2022). A autonomia universitária: o princípio constitucional e suas implicações. In: **Documento de Trabalho** – Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior – NUPES – FFLCH. São Paulo: USP, 1998.

ESPINOSA, Roberto Moreno. *Accountability*. In: **Dicionário de políticas públicas**. Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo e Antônio Eduardo de Noronha Amábile. Barbacena: Editora UEMG, 2012.

FERNANDES, José Munhoz e KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Autonomia universitária em São Paulo: uma breve análise dos indicadores de expansão nos últimos trinta anos. In: **XIX Colóquio Internacional de Gestão Universitária: universidade e desenvolvimento sustentável – desempenho acadêmico e os desafios da sociedade contemporânea**. Florianópolis: UFSC, 26 a 27 novembro 2019 (Anais). Disponível em: [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/201779/102\\_00277.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/201779/102_00277.pdf?sequence=1&isAllowed=y). ISBN: 978-85-68618-07-3.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Corte do ICMS pode tirar 1 bilhão de USP, UNESP e UNICAMP**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/06/corte-do-icms-pode-tirar-r-1-bilhao-de-usp-unesp-e-unicamp.shtml> <acesso em 30 out. 2023>

FONSECA, Francisco e BEUTENMULLER, Gustavo. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: *Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. Álvaro Martim Guedes e Francisco Fonseca (Orgs.). São Paulo: Cultura Acadêmica, Oficina Municipal e FGV RJ, 2007.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Autonomia universitária em São Paulo: 30 anos. In: **Revista Pesquisa FAPESP**. São Paulo: novembro, 2019. Disponível em: [https://revistapesquisa.fapesp.br/revista/ver-edicao-editorias/?e\\_id=409&fbclid=IwAR24Ps1zKvgbRiKDxj1LgzJAnir6xPvF5Hy9v6zQCCic9eR9-SFopUmiVM](https://revistapesquisa.fapesp.br/revista/ver-edicao-editorias/?e_id=409&fbclid=IwAR24Ps1zKvgbRiKDxj1LgzJAnir6xPvF5Hy9v6zQCCic9eR9-SFopUmiVM) <Acesso em 18 set. 2022>

GESSER, Grazielle Alano; OLIVEIRA, Clésia Maria de; MACHADO, Marília Ribas e MELO, Pedro Antônio de. Governança universitária: um panorama dos estudos científicos desenvolvidos sobre a governança em instituições de educação superior brasileiras. In: **Revista da Avaliação da Educação Superior**. Campinas, UNISO – UNICAMP, v. 26, n. 01, p. 5-23, mar. 2021. e-ISSN: 1982-5765.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOLDEMBERG, José. Ciência, Desenvolvimento e Universidade. In: **Repensar a universidade: desempenho acadêmico e comparações internacionais**. Organizador: Jacques

Marcovitch. Colaboradores: José Goldemberg et al. São Paulo: COM-ARTE – FAPESP, 2019. p. 21-29. e-ISBN: 978-85-7166-186-8.

GUEDES, Álvaro Martim. A eficiência no gasto público e os dilemas do seu controle. In: **Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil**. Álvaro Martim Guedes e Francisco Fonseca (Orgs.). São Paulo: Cultura Acadêmica, Oficina Municipal e FGV RJ, 2007.

HASS, Célia M. As políticas públicas de ensino superior no cotidiano da universidade: das práticas gestonárias à elaboração teórica. In: **Revista Organização do Trabalho e Educação**. São Paulo: ORG & DEMO, v.8, n.1/2, Jan.-Jun./Jul.-Dez., p. 135-150, 2007.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=24640> <acesso em: 04 out. 2023>.

JORGE, José Tadeu. Autonomía, pertinência social y calidade: la historia de éxito de las universidades públicas del estado de São Paulo, Brasil. In: **Autonomías bajo acecho**. Leonardo Lomelí Vanegas y Roberto Escalane Semenera (Coordinadores), 1ª edición. Ciudad de México: Siglo XXI Editores e Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 2019. E-ISBN: 978-607-03-1065-2.

LIMA, Melina Pompeu de; ABDALLA, Márcio Moutinho e OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. In: **Revista do Serviço Público**, nº 71, edição especial. Brasília: ENAP, 2020, p. 232-263. e-ISSN: 2357-8017.

LUQUE, Carlos Antonio. Alguns desafios para o financiamento das universidades públicas estaduais do estado de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jacques (org). **Universidade em Movimento: Memória de uma Crise**. São Paulo: Com-Art; FAPESP, 2017.

MARCELINO, Luciano Rodrigues. **Magnífico Reitor Magnífico**. 1ª ed. Maringá: Viseu, 2023.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARCOVITCH, Jacques. A universidade (im) possível. São Paulo: Futura, 1998.

MARCOVITCH, Jacques. Universidade em movimento. In: **Revista USP**, nº 105, p. 43-50, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/106690> <acesso em 30 set. 2023>

MARCOVITCH, Jacques. Monitoramento das Métricas de Desempenho Acadêmico. In: **Repensar a universidade: desempenho acadêmico e comparações internacionais**. Organizador: Jacques Marcovitch. Colaboradores: José Goldemberg et al. São Paulo: COM-ARTE – FAPESP, 2019. p. 95-109. e-ISBN: 978-85-7166-186-8.



MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru (a). **Introdução à Administração**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru (b). **Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MÉTRICAS. **Projeto Métricas**. “Shanghai Jiao Tong Global Ranking of Academic Subjects (GRAS) 2022”. Métricas.edu, 2022. Disponível em: <https://metricas.usp.br/shanghai-jiao-tong-global-ranking-of-academic-subjects-gras-2022/> <acesso em 01 out. 2023>

MÉTRICAS. **Projeto Métricas**. “THE Latam 2023: Análise do Times Higher Education Latin America 2023”. Metrics.edu, 2023. Disponível em: <https://metricas.usp.br/the-latam-2023/> <acesso em 01 out. 2023>

MILIONI, Karoline Cristina; BEHER, Ariel e GOULARTE, Jeferson Luis Lopes. Análise do processo de elaboração da proposta de lei orçamentária anual em uma instituição pública federal de ensino superior. In: **Revista Gestão Universitária na América Latina**. Florianópolis, v. 8, n. 4, p. 164-188, Edição Especial. 2015. ISSN 1983-4535.

MONTE, Emerson Duarte e RIBEIRO, Giselle dos Santos. Base legal do financiamento das universidades estaduais no Brasil. In: **Revista Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v.16, n.8, p. 8613-8628, 2023. ISSN: 1988-7833.

MORAES, Reginaldo C.; SILVA, Maitá de Paula e; CASTRO, Luiza Carnicero de. **Modelos internacionais de educação superior: Estados Unidos, França e Alemanha**. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

MOTTA, Fabrício. Dimensões da autonomia universitária na Constituição da República. In: CABRAL, Edson César dos Santos e QUEIROZ, João Eduardo Lopes. (Orgs). **Autonomia universitária: 30 anos no estado de São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2020, p. 124-145.

MUZY, Paulo de Tarso Artencio e DRUGOWICH, José Roberto de Felício. **Os desafios da autonomia universitária: história recente da USP**. Jundiaí: Paco Editorial, 2018.

PARANÁ. **Lei nº 20.933 de 17 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre os parâmetros de financiamento das Universidades Públicas Estaduais do Paraná, estabelece critérios para a eficiência da gestão universitária e dá outros provimentos.

Disponível

em:

[https://www.aen.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2021-12/pl\\_728.2021\\_-\\_lei\\_20.933.pdf](https://www.aen.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-12/pl_728.2021_-_lei_20.933.pdf) <acesso em 01 out. 2023>

PODER 360. **Arrecadação de ICMS cai 8,7% em termos reais no 1º semestre de 2023**.

Disponível em: [https://www.poder360.com.br/economia/arrecadacao-de-icms-cai-quase-10-no-1o-semester-de-2023/#:~:text=O%20pagamento%20de%20ICMS%20\(Imposto,o%20mesmo%20per%C3%AADodo%20de%202022](https://www.poder360.com.br/economia/arrecadacao-de-icms-cai-quase-10-no-1o-semester-de-2023/#:~:text=O%20pagamento%20de%20ICMS%20(Imposto,o%20mesmo%20per%C3%AADodo%20de%202022) <acesso em 15 out. 2023>

RAMOS, Alberto Guerreiro (1915-1982). **Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**, 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Aspectos jurídicos da autonomia universitária no Brasil. In: **Revista CEJ**, nº 31, out-dez 2005.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Autonomia universitária**: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988. 2ª ed. São Paulo: Editora Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Autonomia Universitária e a Lei de Responsabilidade Fiscal: relações e implicações. In: **Revista USP**, São Paulo, nº 105, abril/maio/junho 2015, p. 33-42.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Autonomia Universitária e Lei de Responsabilidade Fiscal. In: MARCOVITCH, Jacques (org.). **Universidade em movimento**: memória de uma crise. São Paulo: Com-Arte; FAPESP, 2017.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Trinta anos de autonomia universitária: resultados diversos, efeitos contraditórios. In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, nº 145, out/nov/dez 2018, p. 946-961.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco; LUTAIF, Michel Kurdoglian. Trinta anos de autonomia das universidades estaduais paulistas: inovação e aprendizado. In: CABRAL, Edson César dos Santos e QUEIROZ, João Eduardo Lopes. (Orgs). **Autonomia universitária**: 30 anos no estado de São Paulo. São Paulo: Editora UNESP, 2020, p. 59-77.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Governança universitária**: complexidade, pressões e desafios. Artigo apresentado no IV Fórum Métricas.edu: Diálogos com a sociedade em 10 mar. 2021. Disponível em: <https://metricas.usp.br/governanca-universitaria/> <acesso em 01 out. 2023>

RIBEIRO, Daniella Borges. A autonomia universitária na era da parceria público-privado. In: **Revista Universidade e Sociedade**, Brasília, nº 58, junho/2016, p. 104-115.

ROCZANSKI, Carla Regina Magagnin. O sistema de governança e a autonomia nas instituições superior públicas brasileiras e portuguesas. **Tese (doutorado)**. Orientador: Prof. Dr. Pedro Antônio de Melo. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, 2020.

SALM, José Francisco; TOMASI, Marcus e AMBONI, Nério. Modelos de tomada de decisões: o caso UDESC. In: **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 6, nº 2, p. 229-251, out. 2013. Salvador: EAUFBA. ISSN: 1983-8166. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15599> <acesso em 30 set. 2023>

SANTOS, Deusdete Júnior e SOUZA, Kellcia Rezende. A governança nas instituições de ensino superior públicas brasileiras. In: **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação** - RIAEE, Araraquara, v. 17, n. 3, p. 1532-1557, jul./set. 2022. e-ISSN: 1982-5587.

SÃO PAULO. Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html> <acesso em 05 out. 2023>



SÃO PAULO. Decreto nº 58.052, de 16 de maio de 2012, regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá providências correlatas. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/5fb5269ed17b47ab83256cfb00501469/0d8cf8dcbd4ef45f83257a010046ef75?OpenDocument> <acesso em 03 out 2023>

SÃO PAULO. **Relatório da receita tributária do estado de São Paulo – 2022**. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria da Fazenda e Planejamento. Disponível em: [file:///C:/Users/SonySSD/Downloads/INTERNET\\_dezembro22%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/SonySSD/Downloads/INTERNET_dezembro22%20(2).pdf) <Acesso em 12 out. 2023>

SASSAKI, Alexandre Hideo. Governança e conformidade da gestão universitária. **Tese (doutorado)**. Orientador: Prof. Dr. Jacques Marcovitch. Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração. São Paulo, 2016.

SCHWARTZMAN, Simon. **Como financiar as universidades federais**. O Estado de São Paulo, 09 jun. 23 (a). Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opinioao/simon-schwartzman/como-financiar-as-universidades-federais/> <Acesso em 15 out. 2023>

SCHWARTZMAN, Simon. **Dois passos atrás**. Site e blog de Simon Schwartzman. Publicado em 27 jul. 23 (b). Disponível em <https://www.schwartzman.org.br/sitesimon/dois-passos-atras/> <Acesso em 15 out. 2023>

SILVA, Rossana Valéria de Souza e. 2019 y la autonomía universitaria em Brasil. In: **Autonomías bajo acecho**. Leonardo Lomelí Vanegas y Roberto Escalane Semenera (Coordinadores), 1ª edición. Ciudad de México: Siglo XXI Editores e Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, 2019. E-ISBN: 978-607-03-1065-2.

TOMASI, Marcus. Dilemas das decisões orçamentárias: o caso da UDESC. Tese (doutorado). Orientador: Prof. Dr. José Francisco Salm. Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração. Salvador, 2012.

UCEDA, Javier e CANALES-María Sánchez. Rendición de Cuentas en la Universidad Pública: ¿Qué es y cómo hacerla? In: **Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria**. Informe. Universidad Politécnica de Madrid, 05 jun. 2018. Disponível em: <https://www.catedraunesco.es/kathedral-rendicion-de-cuentas.html> <acesso em 05 out. 2023>

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Jornal da USP. Galeria de Reitores. Disponível em: <https://jornal.usp.br/tag/galeria-de-reitores/> <Acesso em 18 set. 2022>.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. A Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www5.usp.br/institucional/a-usp/> <Acesso em 18 set. 2022>.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Primeiros anos da USP e da FFCL. Disponível em: [http://acervo.if.usp.br/guia1#:~:text=Neste%20cen%C3%A1rio%2C%20por%20meio%20do,de%20Agricultura%20\(1899\)%20e%20a](http://acervo.if.usp.br/guia1#:~:text=Neste%20cen%C3%A1rio%2C%20por%20meio%20do,de%20Agricultura%20(1899)%20e%20a) <Acesso em 18 set. 2022>.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Recursos do tesouro do estado: planilha CRUESP. Coordenadoria de Administração Geral – CODAGE. Disponível em:

<https://sites.usp.br/codage/administracao-dos-recursos-das-universidades-estaduais-paulistas/>  
<acesso em 12 out. 2023>

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Galeria de Reitores. Disponível em:  
<https://www.siarq.unicamp.br/50anos/galeria-reitores> <Acesso em 18 set. 2022>.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. História. Disponível em:  
<https://www.unicamp.br/unicamp/historia#1960> <Acesso em 18 set. 2022>.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Jornal da UNICAMP. Números da UNICAMP. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/especial/consulta-unicamp-2021/numeros-unicamp> <Acesso em 18 set. 2022>.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. Reitores e Vice-Reitores. Galeria. Disponível em: [https://www2.unesp.br/portal#!/vicereitor\\_ses/galeria-de-vice-reitores/](https://www2.unesp.br/portal#!/vicereitor_ses/galeria-de-vice-reitores/) <Acesso em 18 set. 2022>.

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. História da criação da UNESP. Disponível em:  
<https://www2.unesp.br/portal#!/sobre-a-unesp/historico/> <Acesso em 18 set. 2022>.

VALENTINI, Sandro Roberto; NOBRE, Sérgio Roberto; BUCCELLI, Rogério Luiz; VERGANI, Carlos Eduardo. A construção do sistema universitário público paulista: uma história de sucesso e ameaças. In: VALENTINI, Sandro Roberto e NOBRE, Sérgio Roberto. (Orgs.). **Universidade em transformação: lições das crises**. São Paulo: Editora UNESP, 2020, p. 23-50.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VILLANUEVA, Luis F. Aguillar. **Gobernanza y gestión pública**. México, D.F. Fondo de Cultura Económica, 2006.

## APÊNDICES

### Apêndice A - Termo de Consentimento Livre Esclarecido.

#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado para participar da pesquisa “AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA: UMA ANÁLISE TEÓRICO-EMPÍRICA DO MODELO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS”, sob responsabilidade de JOSÉ MUNHOZ FERNANDES. Esta pesquisa foi avaliada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara FClar - UNESP, que tem como função defender os interesses dos participantes das pesquisas, em sua integridade e dignidade, contribuindo para o desenvolvimento da ciência dentro dos padrões éticos.

O estudo tem como objetivo específico conhecer e analisar a percepção dos pesquisados, os reitores e ex-reitores, sobre o modelo de autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas e seus impactos na governança e no financiamento dessas instituições, identificando facilitadores e dificultadores e será realizado por meio de pesquisa de campo com a aplicação de questionários eletrônicos. Registramos que o participante não terá nenhum custo ao participar da pesquisa e a duração da mesma é de aproximadamente 30 minutos. Registramos, ainda, o direito do pesquisador em solicitar junto ao pesquisado, esclarecimentos sobre os procedimentos antes e durante a realização da pesquisa.

Toda pesquisa oferece riscos, neste caso os riscos são prováveis desconfortos em expressar a opinião sobre alguma questão, muito embora não haja qualquer identificação do pesquisado. Para que não ocorram ou, no caso de ocorrerem, tomaremos os seguintes cuidados e providências: deixar bem claro aos participantes que os mesmos não serão identificados e que as questões formuladas no instrumento de coleta de dados, foram planejadas para atender unicamente os objetivos propostos na presente pesquisa. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição.

Justifica-se esta pesquisa a partir de dois motivos principais: o primeiro, em função de que o tema a ser estudado – o modelo de autonomia de gestão financeira das universidades estaduais paulistas - é considerado pelos autores único no país, o que leva a um ineditismo e relevância em termos de tema e objetos a serem investigados. O segundo, fatos recentes indicando que este modelo pode estar sob ameaças, pois o ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, ao qual o orçamento dessas universidades é vinculado em grande parte, sofre na atualidade duas ameaças: a redução das alíquotas em função da entrada em vigor da LC nº 194/2022 e a reforma tributária presente na PEC nº 110/2019, que propõe substituir os vários impostos federais e estaduais, incluindo o ICMS, em dois novos tributos. Acredita-se que a percepção dos participantes coletadas por meio desta pesquisa, seja relevante para que os atuais dirigentes das três universidades possam trazer à tona discussões e propostas para equacionar este problema. A devolutiva se dará por meio da Tese de Doutorado.

Os dados resultantes deste estudo serão apresentados em Tese de Doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar – Linha de Pesquisa: Política e Gestão Educacional, da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP – campus de Araraquara, observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação, pois o instrumento de coleta de dados foi desenhado para que isto não ocorra, atendendo as determinações do Conselho Nacional de Saúde, que dispõe que, quando os dados forem coletados por meio eletrônico, o Banco de Dados deve ser armazenado de forma a garantir o sigilo e o anonimato dos participantes. Os dados coletados na pesquisa serão armazenados em um dispositivo eletrônico local físico, apagando todo e qualquer registro de qualquer plataforma virtual, ambiente compartilhado ou "nuvem". Não haverá benefícios ou contribuições financeiras sobre os resultados decorrentes da pesquisa.

Você receberá uma via deste termo no qual constam o telefone e o endereço do pesquisador principal, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Dessa forma, você foi esclarecido sobre os objetivos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos. As informações obtidas através dessa pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua participação. Você está ciente do direito assegurado de não participar, ou de interromper a participação no momento que achar necessário, além da garantia de indenização por eventuais danos decorrentes da participação nessa pesquisa, nos termos da legislação civil (Código Civil Lei 10.406 de 10/01/2002).

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

Araraquara, 10 de outubro de 2022.

Nome do participante: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura do participante da pesquisa

\_\_\_\_\_  
(assinatura)

Pesquisador Responsável - nome: José Munhoz Fernandes

Endereço: Av. Oswaldo Alvarenga Tavano, nº 2-113, Jardim Colonial, Bauru, SP, 17.047-615.

Tel: (14) 997150286

E-mail: jm.fernandes@unesp.br

\_\_\_\_\_  
(assinatura)

Orientador – nome:

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Teresa Miceli Kerbauy

Endereço: Rua Jaime Vicente Holloway, nº 151, casa nº 1, Vila Aviação, Bauru, SP.

Tel: (14) 997725653

E-mail: teresa.kerbauy@gmail.com

Localização: Rodovia Araraquara-Jaú, Km 1 – Caixa Postal 174 – CEP: 14800-901 – Araraquara – SP

– Fone: (16) 3334-6263 – endereço eletrônico: comitedeetica@fclar.unesp.br.

OBS.: Termo apresentado em duas vias, uma destinada ao participante e a outra ao pesquisador. Todas as páginas devem ser rubricadas pelo participante ou representante legal e pelo pesquisador (a).

## Apêndice B - Questionário.

*A autonomia de gestão financeira conquistada pelas três universidades estaduais paulistas – UNESP, UNICAMP e USP – por meio do decreto estadual nº 29.598/89, estabelece um modelo em que a composição orçamentária destas instituições é, em grande parte, proveniente de repasses mensais do que o estado arrecada com o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, atualmente 9,57%, dividido entre as três, refletindo em flutuações de recursos transferidos ao longo do ano, pois o imposto efetivamente arrecado varia, dentre outros, em função do cenário econômico nacional.*

*Do ponto de vista da gestão universitária, se comparado ao modelo de gestão financeira das outras universidades públicas, significa dizer que o planejamento e a execução orçamentária das universidades estaduais paulistas são mais flexíveis, porém, mais complexos diante da incerteza dos valores a serem recebidos, o que torna um elemento importante a ser considerado na gestão destas universidades.*

*Este modelo é considerado único no Brasil e segundo alguns especialistas, único no mundo.*

*Considerando que foi diante deste modelo de autonomia de gestão financeira, que você conduziu, na condição de Reitor (a), uma das universidades estaduais paulistas por quatro anos, gentileza expressar a sua percepção sobre este tema, a partir das questões abaixo.*

### <abertas>

1. Qual ou quais aspectos *facilitadores* na gestão universitária, apontaria diante deste modelo de autonomia de gestão financeira? Comente.
2. Qual ou quais aspectos *dificultadores* na gestão universitária, apontaria diante deste modelo de autonomia de gestão financeira?
3. Durante o período em que conduziu a universidade, ou está conduzindo, que fato mais desafiador relacionado a este modelo de autonomia de gestão financeira, exigiu ou está exigindo a sua plena competência na gestão universitária? Comente-o.

### <fechadas: escala likert de 5 pontos>

4. Existe um vínculo entre as crises orçamentária e financeira, vividas pelas universidades estaduais paulistas e este modelo de gestão financeira atual?

nenhum            pouco            razoável            muito            extremamente

5. Existe um vínculo entre os resultados positivos (ensino – pesquisa – extensão) das três universidades estaduais paulistas e o modelo de gestão financeira atual?

nenhum            pouco            razoável            muito            extremamente

6. Qual o risco de o Decreto Estadual nº 29.598/89, que estabeleceu este modelo de autonomia de gestão financeira, ser revogado?

nenhum            pouco            razoável            muito            extremamente

7. Qual o risco deste modelo de gestão financeira (vinculado ao ICMS), desaparecer diante de uma reforma tributária?

nenhum            pouco            razoável            muito            extremamente

8. Qual o risco deste modelo de gestão financeira (vinculado ao ICMS), sofrer queda importante no volume de recursos a serem transferidos para as universidades, em função de alterações na alíquota de alguns produtos, como os combustíveis, por exemplo, a partir da Lei Complementar nº 194 de 23.6.22?

nenhum            pouco            razoável            muito            extremamente

9. Qual o risco deste modelo de autonomia financeira (vinculado ao ICMS), retornar ao modelo anteriormente existente, semelhante aos das demais universidades públicas: orçamento pré-definido pelo governo estadual, mediante Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO?

10. De um lado, temos a legislação que rege a administração pública e, em especial, nossas universidades estaduais paulistas. De outro, temos uma estrutura de gestão composta por pró-reitorias, assessorias e órgãos colegiados que dão suporte a reitoria na condução de cada instituição. Do ponto de vista de facilitação para a governança

universitária, qual o grau de importância da formação de lideranças futuras, realizada pela própria universidade para os cargos de gestão universitária?

## Apêndice C – Perfil acadêmico e profissional dos reitores participantes

### 1. Antonio Manoel dos Santos Silva

Graduado em Letras Neolatinas pela Universidade Federal do Paraná (1965), Mestre e Doutor em Letras pela Universidade Estadual Paulista - UNESP (1972). Livre-Docente em Literatura Brasileira. Professor Titular Aposentado da UNESP, onde atua como Professor Voluntário. Tem experiência na área de Letras com ênfase em Literatura Brasileira, atuando principalmente nos seguintes temas: romance, poética, representação, conto, abordagens sociológicas, comparativismo e memorialismo. Desde 2003 dedica-se ao estudo dos meios de comunicação de massa e do cinema. Foi Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa (1989-1993), Vice-Reitor (1993-1997) e Reitor (1997-2001) da Universidade Estadual Paulista - UNESP. Foi Membro Titular do Conselho Superior da Fundação de Amparo e Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP no período de 1994 a 2000. Desde 2012, exerce a função de Consultor em visitas técnicas promovidas pela Associação Universitária Iberoamericana de Pós-Graduação – AUIP, sediada na Espanha.

### 2. Arthur Roquete de Macedo

Graduado e Mestre em Medicina pela Faculdade de Medicina de Botucatu da Universidade Estadual Paulista – UNESP. Doutor em Cirurgia pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo - USP (1970-1973). Pós-Doutorado na Universidade da Califórnia - San Diego Medical Center- USA. Foi Vice-Diretor e Diretor da Faculdade de Medicina da UNESP – Campus de Botucatu. Foi membro do Conselho Nacional de Educação, Chanceler da Laureate São Paulo e membro da Academia Brasileira de Educação. Professor Livre Docente, Professor Titular Aposentado e Professor Emérito da UNESP. Foi Vice-Reitor (1989-1993) e Reitor (1993-1997) da Universidade Estadual Paulista – UNESP e Reitor do Complexo Educacional FMU\FIAMFAAM.

### 3. Carlos Alberto Vogt

Graduado em Literatura pela Universidade de São Paulo - USP, Mestre em linguística geral e estilística do francês, pela Universidade de Besançon - França, Doutor em ciências pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP. Recebeu em 2005 a comenda da Ordem do Mérito Científico da Presidência da República do Brasil e o título de Doutor Honoris Causa da École Normale Supérieure de Lyon, na França. Desde setembro de 2011, ocupa a cadeira 23 da Academia Campinense de Letras. Desde setembro de 2022, ocupa a cadeira 15 da Academia Paulista de Educação. É professor emérito da Unicamp, pesquisador emérito do CNPq, coordenador do Laboratório de Estudos Avançados em Jornalismo (Labjor). De 2018 a 2021, foi presidente do Conselho Científico e Cultural do Instituto de Estudos Avançados (IdEA) da Unicamp, onde foi reitor no período de 1990 a 1994. Publicou vários livros e inúmeros artigos e ensaios em jornais, revistas em órgãos especializados nacionais e internacionais. É diretor de redação da revista de divulgação científica ComCiência e foi editor-chefe da Revista Ciência e Cultura (SBPC) por dois períodos (2002-2010 e 2018-2021). Foi coordenador cultural da Fundação Conrado Wessel, de 2007 a 2017, da qual, hoje, é diretor administrativo, além de ter retomado a função de coordenador cultural. Foi presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), de 2002-2007, secretário de Ensino Superior do Estado de São Paulo, de 2007 a 2010 e presidente da Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp), de 2012 a 2016, da qual é um dos fundadores.

### 4. Herman Jacobus Cornelis Voorwald

Graduado em Engenharia Mecânica pela Universidade Estadual Paulista - UNESP (1979), Mestrado em Engenharia Mecânica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica- ITA (1983) e Doutorado em Engenharia Mecânica pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP (1988). Pós-doutorado na Ghent University, Bélgica, em 1989. É professor titular da Universidade Estadual Paulista - UNESP, líder do grupo de pesquisa Fadiga e Materiais Aeronáuticos, bolsista em Produtividade e Pesquisa 1A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Foi vice-reitor (2005-2008) e reitor (2009-2010) da Universidade Estadual Paulista – UNESP, membro do Conselho Curador da



Fundação Padre Anchieta de 2009 a 2014, Secretário da Educação do Estado de São Paulo de 2011 a 2015 e membro do Conselho Superior da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, de 2009-2013. Tem experiência na área de Engenharia de Materiais e Metalúrgica, com ênfase em Propriedades Mecânicas dos Metais e Ligas, atuando principalmente nos seguintes temas: material de alta resistência mecânica, compósitos avançados, resistência a fadiga, propagação de trinca e shot peening. A partir do ano de 2022 é membro do Conselho Superior da FAPESP por 6 anos.

### **5. Jacques Marcovitch**

Graduado em Administração pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo – USP. Master of Management pela Vanderbilt University (EUA), Doutor em Administração pela FEA/USP e Pós-doutorado pelo International Management Institute (Suíça). Professor da Universidade de São Paulo (USP), dedica-se ao estudo do pioneirismo empresarial, estratégia e inovação com foco no crescimento econômico, na distribuição de renda e na sustentabilidade ambiental. Desde 2002, tem pesquisado as políticas de implantação da Convenção do Clima com ênfase na redução dos gases de efeito estufa na atmosfera. Foi Reitor da USP de 1997 a 2001, Pró-Reitor de Cultura e Extensão Universitária da USP de 1994 a 1997, Diretor do Instituto de Estudos Avançados e da FEA/USP, Presidente das Empresas de Energia do Estado de São Paulo (CESP, CPFL, Eletropaulo e Comgás) e Secretário de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo. Atualmente, além das atividades acadêmicas, é membro do Conselho Superior do Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID), em Genebra, Suíça. Recebeu vários reconhecimentos, entre eles: l'Ordre Nationale de la Legion D'Honneur (França), Prêmio Jabuti (1998, 2008, 2012), Grã-Cruz da Ordem de Rio Branco, e Grã-Cruz da Ordem Nacional do Mérito Científico.

### **6. José Goldemberg**

Graduado, Mestrado, Doutorado e Pós-Doutorado em Ciências Físicas pela Universidade de São Paulo. Foi Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência 1979 a 1981, Presidente da Companhia Energética de São Paulo (CESP), 1982 a 1985, Reitor da Universidade de São Paulo de 1986 a 1990, Secretário de Ciência e Tecnologia, Secretário do Meio Ambiente da Presidência da República e Ministro de Estado da Educação do Governo Federal 1991 a 1993, Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo 2002 a 2006. Foi pesquisador no High Energy Physics Laboratory da Universidade de Stanford, EUA e professor da Universidade de Paris (França) e Princeton (Estados Unidos) É autor de inúmeros trabalhos técnicos e vários livros sobre Física Nuclear, Energia e Meio Ambiente. Recebeu os Prêmios VOLVO Meio Ambiente 2000, KPCB Prize for Greentech Policy Innovators in 2007, Blue Planet Prize in 2007 da Asahi Glass Foundation (Japão). Selecionado pela "Time Magazine" como um dos treze "Heroes of the Environment in the category of Leaders and Visionaries 2007". Trieste Science Prize da Academia de Ciências do Terceiro Mundo (TWAS) em 2010 e Prêmio Zayed Future Energy Prize na categoria Life achievement em 2013. Em 2014 foi condecorado com o Prêmio Guerreiro da Educação Ruy Mesquita pelo Jornal CIEE - Centro de Integração Empresa Escola e o Jornal O Estado de São Paulo. Em 2015 recebeu o Prêmio da Fundação Conrado Wessel. Foi Presidente da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, de 2015 a 2018.

### **7. Marcelo Knobel**

Graduado em Física (1989) e Doutor em Ciências (1992) pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, tendo realizado pós-doutoramento no Instituto Elettrotecnico Nazionale Galileo Ferraris, Turim, Itália e no Instituto de Magnetismo Aplicado, Madri, Espanha. É professor titular do Departamento de Física da Matéria Condensada do Instituto de Física Gleb Wataghin da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), atuando na investigação experimental de materiais magnéticos nanoestruturados. Dedicar-se também à divulgação da ciência e da tecnologia e à Educação Superior. Em sua principal área de atuação, vem atuando em sistemas magnéticos nanoscópicos, investigando principalmente as interações dipolares em nanosistemas magnéticos, utilizando diversas técnicas experimentais, modelos teóricos e simulações computacionais. Esses sistemas, além do interesse em

pesquisa básica, possuem diversas aplicações possíveis, principalmente em sistemas de gravação magnética e nanomedicina. O grupo de pesquisa que coordena, desenvolve novos materiais nanocristalinos e realiza estudos através do desenvolvimento de novas técnicas magnéticas, estruturais e de transporte. Publicou mais de 300 artigos em revistas internacionais e 16 capítulos de livro; apresentou mais de 80 seminários convidados em diversas instituições e mais de 50 palestras convidadas em conferências internacionais. Seus trabalhos científicos têm impacto reconhecido pela comunidade e receberam mais de 11.000 citações na literatura internacional. Foi pioneiro no estudo da magnetoresistência gigante em sistemas granulares e na investigação da magnetoimpedância gigante em fios e fitas amorfos e nanocristalinos, com um grupo de pesquisa em magnetismo de renome internacional. Tem se dedicado também à divulgação científica, sendo idealizador do Museu Exploratório de Ciências da Unicamp, pesquisador na área de percepção pública da ciência, coordenador da série Meio de Cultura da Editora da Unicamp e Editor Chefe da revista Ciência Cultura, da SBPC. Recebeu o Prêmio de Reconhecimento Acadêmico Zeferino Vaz da UNICAMP (2004) e a Menção Honrosa pela realização do vídeo introdutório da exposição NanoAventura, do Museu Exploratório de Ciências, durante o Festival de Cine e Vídeo Científico do Mercosul (2006). Em 2007, recebeu o Young Scientist Prize da TWAS-ROLAC e em 2010, foi laureado Comendador da Ordem do Mérito Científico pela Presidência da República. Recebeu o Prêmio José Reis de Divulgação Científica (CNPq) em 2019. Autor do livro “A Ilusão da Lua” (Editora Contexto), publicado em 2021. Foi Pró-Reitor de Graduação da Unicamp (2009-2013), onde implantou o Programa Interdisciplinar de Educação Superior (ProFIS). Foi diretor do Laboratório Nacional de Nanotecnologia (LNNano). Foi vice-presidente da Sociedade Brasileira de Física. Foi Reitor da Unicamp de 2017 a 2021. Foi Presidente do Insper de março a junho de 2023.

#### **8. Marcos Macari**

Graduado em Ciências Biológicas - modalidade médica pela Universidade de São Paulo (1972), Mestre em Ciências (Fisiologia Geral) pela Universidade de São Paulo (1975), Doutor em Ciências (Fisiologia Humana) pela Universidade de São Paulo (1979) e dois Pós-doutorados pela University of Cambridge, Inglaterra (1981 e 1988). É professor titular da Universidade Estadual Paulista - UNESP, onde foi Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa de 2001 a 2004 e Reitor de 2005 a 2009. É membro de corpo editorial da Revista Brasileira de Ciência Avícola / Brazilian Journal of Poultry Science e Revisor de periódico da Livestock Science. Tem experiência na área de Fisiologia, com ênfase em Fisiologia Comparada. Atuando principalmente nos seguintes temas: Acute Heat Exposure, Ambiente, Acclimatization, Pigs, Estresse Calorico e Metabolic Rate.

#### **9. Paulo Milton Barbosa Landim**

Graduado em Geologia pela Universidade de São Paulo – USP (1961), Mestrado e Doutorado em Estratigrafia pela Universidade de São Paulo – USP (1967). Pós-Doutorado como "visiting scholar" na University of Califórnia, Los Angeles, EUA e na Northeastern University, Evaston, EUA, (1967-1968). Sua carreira acadêmica como professor e pesquisador foi junto ao Campus de Rio Claro da Universidade Estadual Paulista – UNESP, onde se aposentou como Professor Titular em 1998, atuando como Professor Voluntário no Departamento de Geologia Aplicada até 2015. De janeiro de 2010 a janeiro de 2018 foi co-líder do Grupo de Pesquisa em Estudos Agrícolas Georreferenciadas/GEPAG, do Departamento de Solos e Recursos Ambientais da Faculdade de Ciências Agrônômicas do Campus de Botucatu da UNESP. Publicou 95 artigos em periódicos especializados, 12 capítulos de livros e três livros publicados. Possui um software e outros 31 itens de produção técnica registrados. Orientou 17 dissertações de mestrado e 21 teses de doutorado, além de 27 trabalhos de iniciação científica e um trabalho de conclusão de curso nas áreas de geociências, ecologia e saúde coletiva. Atua na área de geociências, com ênfase em geomatemática. Interagiu com 123 colaboradores em co-autorias de trabalhos científicos, cujos termos mais frequentes em sua produção são: análise estatística de dados geológicos, análise estratigráfica regional, bacia sedimentar do Paraná, dados multivariados, dados espaciais, sedimentologia, geoestatística, grupo Tubarão, geologia ambiental, geoestatística. Juntamente com o Grupo de Geólogos de Rio Claro, SP, criou e organizou o Curso de Geologia da UNESP, tendo

sido seu primeiro coordenador (1972-1979). Exerceu cargos administrativos no campus de Rio Claro da UNESP como Chefe do Departamento de Geologia e Mineralogia (1973-1974), do Departamento de Geociências (1977), Vice-Diretor do Instituto de Geociências e Ciências Exatas (1977-1980), e Diretor deste mesmo instituto (1981-1984). Foi Vice-Reitor da Universidade Estadual Paulista – UNESP (1985-1988) e Reitor (1989-1993). Dentre as diversas homenagens que recebeu, destacam-se a atribuição de seu nome para o Museu de Paleontologia e Estratigrafia do Campus da UNESP de Rio Claro (1993) e o título de Professor Emérito pelo Conselho Universitário da UNESP (2000).

#### **10. Roberto Leal Lobo e Silva Filho**

Graduado em Engenharia Elétrica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1961), Mestrado e Doutorado em Física pela Purdue University, Indiana, EUA (1967), onde recebeu o título de Doutor Honoris Causa. Foi diretor do CNPq/Ministério de Ciência e Tecnologia e Vice-Reitor e Reitor da Universidade de São Paulo – USP (1989-1993). Professor titular aposentado pela USP, atualmente é Sócio-Diretor do Lobo & Associados Consultoria e Participação S/C Ltda e Presidente do Instituto Lobo para o Desenvolvimento da Educação, da Ciência e da Tecnologia e Consultor da Confederação Nacional da Indústria – CNI, Brasília. Foi pesquisador visitante da Boston University, EUA (2016) Ocupou importantes cargos em instituições governamentais renomadas, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico - CNPq, o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas - CBPF e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, além de ter sido o criador e primeiro diretor do Laboratório Nacional Síncrotron e Reitor da Universidade de Mogi das Cruzes - UMC. Presidiu o Programa Alfa da União Europeia e foi consultor da Columbus Association (UNESCO). Possui inúmeros artigos publicados, que podem ser encontrados em seu blog no Jornal O Estado de São Paulo.

#### **11. Sandro Roberto Valentini**

Graduado em Farmácia-Bioquímica pela Universidade Estadual Paulista - UNESP (1986), Mestrado em Microbiologia e Imunologia pela Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP (1989), Doutorado em Bioquímica pela Universidade de São Paulo - USP (1993), Doutorado Sanduíche no Massachusetts Institute of Technology – MIT, EUA (1993) e Pós-Doutorado pela Harvard University, EUA (1998). É Professor Titular da Faculdade de Ciências Farmacêuticas - UNESP, em Biologia Molecular e Microbiologia. É Professor Honorário da University of Queensland (Austrália) e da Hubei University (China). Foi Vice-Diretor (2005 a 2008) e Diretor (2009 a 2012) da Faculdade de Ciências Farmacêuticas - UNESP. Foi Reitor da Universidade Estadual Paulista - UNESP (2017 a 2020). Foi Coordenador de Ensino Superior do Estado de São Paulo, junto à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (2021-2022). Foi vice-presidente da Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado - AUIP (2017 a 2019). Foi membro do conselho da matriz do Instituto Confúcio, em Pequim, na China. Tem experiência nas áreas de Microbiologia e Bioquímica, com ênfase em Biologia Molecular. Atuou ou atua nos seguintes temas: Biologia molecular e celular da levedura *Saccharomyces cerevisiae*, metabolismo de RNA mensageiro, fatores de tradução (eIF5A), síntese proteica, transporte nucleocitoplasmático, proteínas ligantes de RNA (hnRNPs), proliferação celular e câncer.

#### **12. Suely Vilela Sampaio**

Graduada em Farmácia (1974) e em Farmácia-Bioquímica (1975) pela Faculdade de Farmácia e Odontologia de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. Obteve os títulos de Mestre e de Doutor em Ciências, área de Bioquímica, na Faculdade de Medicina de Ribeirão da USP, onde também realizou o pós-doutorado. Ingressou no Departamento de Análises Clínicas, Toxicológicas e Bromatológicas da Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Ribeirão Preto da USP (FCFRP-USP) em 1977, onde exerceu vários cargos administrativos desde chefe de departamento, presidente de comissão de pós-graduação e diretora da referida faculdade. Dos 40 anos que está na USP, 20 anos atuou na gestão pública em cargos com diferentes complexidades, de chefe departamento a reitora da USP. Foi pró-reitora de pós-graduação da USP (2001-2005) e a primeira mulher Reitora da USP (2005-2009). É Professora Titular da Faculdade de Ciências Farmacêuticas de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FCFRP-

USP), Pesquisadora 1 do CNPq, líder do Laboratório de Toxinologia e da Central Multiusuário de Purificação de Proteínas e Sequenciamento de peptídeos. Indicada pela plataforma Open BOX da Ciência (Instituto Serrapilheria/CNPq - 2018), como uma das 250 principais pesquisadoras da atualidade na área de Ciências Biológicas. Classificada entre os cientistas top do Brasil de acordo com o Brazil Top 10000 Scientists AD Scientific Index 2023 World Scientist and University Rankings 2023. Publicou 154 artigos em periódicos internacionais especializados com 6387 citações, índice H 47 e com vários coautores estrangeiros. Publicou ainda, 261 trabalhos em anais de eventos nacionais e internacionais. Possui 78 itens de produção técnica. Participou de 46 eventos no exterior e 200 no Brasil. Orientou 17 dissertações de mestrado, 14 teses de doutorado, 29 alunos de iniciação científica nas áreas de Bioquímica e Farmácia e supervisionou 13 Pós-doutorados. Recebeu 69 prêmios e/ou homenagens. Proferiu diversas palestras/conferências em eventos nacionais e internacionais. Coordenou 78 projetos de pesquisa financiados por agências de fomento, sendo 54 financiados pela Fapesp. Dentre esses, 2 projetos Temáticos de pesquisa, que reuniram pesquisadores nacionais e internacionais. Coordenou o Núcleo de Pesquisa em Toxinas Animais da USP (NAP-TOXAN-USP) que reuniu 14 pesquisadores, 11 alunos de iniciação científica, 12 mestrandos, 10 doutorandos e 8 pós-doutorandos. Coordenou os projetos temáticos: Processo Fapesp n. 2005/54855-0 Projeto TOXINAS ANIMAIS: ESTRUTURA, FUNÇÃO E APLICAÇÕES BIOTECNOLÓGICAS e Proc. Fapesp n. 2011/23236-4 Toxinas animais nativas e recombinantes: caracterização funcional, estrutural e molecular. Participa de órgãos internacionais. Foi Diretora do Núcleo Internacional da USP com sede em São Paulo, coordenando as atividades internacionais da USP na América Central, América do Sul e África Subsaariana. Foi membro titular do Conselho Superior da FAPESP de 2006 até 2018. É membro titular do Conselho Consultivo da FAESP; do Conselho Superior da FAEPA de Ribeirão Preto, SP; do Conselho Consultivo Externo da FEARP USP e do Conselho consultivo da EEFERP-USP. Foi Secretária da Educação do Município de Ribeirão Preto de 01 de janeiro a 03 de dezembro de 2017. Atua na área de Farmácia, com ênfase na área de Toxinologia, na linha de pesquisa: Toxinologia e o potencial biotecnológico de toxinas animais: bioprospecção de moléculas e desenvolvimento de estratégias terapêuticas para doenças tumorais, infecciosas, inflamatórias e hematológicas. É membro da Academia de Ciências de Ribeirão Preto, da Academia Nacional de Farmácia (cadeira n 51) e da Academia Brasileira de Ciências, Artes, História e Literatura, como membro vitalício (cadeira 23), na condição de Acadêmica Efetiva-Imortal. É membro da Sociedade Brasileira de Bioquímica (SBBq), Sociedade Brasileira de Toxinologia (SBTx) e da International Society on Toxinology (IST). Em suas atividades profissionais interagiu com 136 colaboradores nacionais e internacionais em co-autorias de trabalhos científicos. Em seu currículo Lattes os termos mais frequentes na contextualização da produção científica, tecnológica e artístico-cultural são: "Tityus serrulatus", Toxinas de serpentes dos gêneros Bothrops e Crotalus, Miotoxicidade, Peçonhas de serpentes, Caracterização bioquímica, funcional e estrutural de toxinas animais, inibidores de proteases e peptídeos ativos; desintegrinas e atividade antitumoral, antiinflamatória, antimicrobiana e antiviral.

### **13. Vahan Agopyan**

Graduado em Engenharia Civil e Mestre em Engenharia Urbana e de Construções Cíveis pela Poli USP - Escola Politécnica da USP (1974 e 1978) e PhD (Civil Engineering) pela University of London Kings College, Inglaterra (1982). Docente da Poli USP desde 1975, sendo Professor Titular de Materiais e Componentes de Construção Civil desde 1994. Foi Diretor da Poli USP (2002-2006), Diretor Presidente do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do estado de SP (2006-2008), Coordenador de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (2008-2009), Pró-Reitor de Pós-Graduação, Vice-Reitor e Reitor da USP (2010-2013, 2014-2017 e 2018-2022). É Presidente do Conselho do CBCS - Conselho Brasileiro de Construção Sustentável e Coordenador do Capítulo do Estado de São Paulo da Academia Nacional de Engenharia. Participa do Conselho Superior de Estudos Nacionais e Política da FIESP, do Conselho Curador da Fundação Conrado Wessel, do Conselho de Orientação do King's Brazil Institute (Londres) e do Conselho Deliberativo do Instituto de Engenharia. Foi conselheiro e vice-presidente do International Council for Research and Innovation in Building and

Construction (CIB), presidente do Conselho Superior do Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN) e membro dos conselhos maiores da FAPESP, do IPT, da CAPES, do IMT, da UNIVESP e do Centro Paula Souza e presidente do Comitê Brasileiro da Construção Civil da ABNT. Orientou 23 Teses de Doutorado, 25 Dissertações de Mestrado e 7 alunos de Iniciação Científica. Pesquisa na área de Construção Civil, com ênfase em Materiais e Componentes, atuando principalmente com materiais reforçados com fibras. Mais recentemente, dedica-se aos estudos da qualidade e sustentabilidade da Construção Civil, e da implantação de atividades de Inovação na Universidade e na sociedade. É comendador da Ordem Nacional do Mérito Científico, Eminentengueiro do Ano, Personalidade da Tecnologia e Cidadão Paulistano. Recebeu as condecorações Medalha da Vitória (Ministério da Defesa), Amigo da Marinha, Almirante Tamandaré, Ordem do Mérito Naval e Honra ao Mérito de Engenharia (Marinha do Brasil), Medalha do Pacificador (Exército Brasileiro). É membro da Academia Nacional de Engenharia (ANE) e da Academia Pan-americana de Engenharia (API) e Cavaleiro da Légion D'Honneur da República da França.

## ANEXOS

### Anexo A – Decreto Estadual nº 29.598, de 02 de fevereiro de 1989

DECRETO Nº 29.598, DE 02 DE FEVEREIRO DE 1989

Dispõe sobre providências visando a autonomia universitária.

ORESTES QUÉRCIA, Governador do Estado de São Paulo no uso de suas atribuições legais e em face do disposto no artigo 207 da Constituição da República Federativa do Brasil,

Decreta:

Artigo 1.º - Os órgãos da Administração Centralizada do Estado adotarão procedimentos administrativos cabíveis para viabilizar a autonomia das Universidades do Estado de São Paulo de acordo com os parâmetros deste decreto até que a Constituinte Estadual promulgue a nova Constituição do Estado e que a Assembléia Legislativa decrete a legislação referente ao Sistema de Ensino Superior Paulista

Artigo 2.º - A execução dos orçamentos das Universidades Estaduais Paulistas no exercício de 1989, obedecerá aos valores fixados no orçamento geral do Estado, do corrente ano e as demais normas e decretos orçamentários, devendo as liberações mensais de recursos do Tesouro a essas entidades respeitar o percentual global de 8,4%, da arrecadação do ICMS - quota parte do Estado no mês de referência.

§ 1.º - Na apuração do percentual indicado no "caput" deste artigo, não serão consideradas as liberações do Tesouro do Estado originárias de repasse de financiamentos concedidos a projetos específicos das Universidades Estaduais Paulistas

§ 2.º - Para que o Estado possa cumprir o disposto no artigo 38 das Disposições Transitórias da Constituição da República pública Federativa do Brasil, recomenda-se que as despesas com pessoal não excedam a 75% (setenta e cinco por cento) dos valores liberados pelo Tesouro do Estado as Universidades Estaduais Paulistas.

Artigo 3.º - O Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas baixará normas adicionais fixando os critérios de execução orçamentária das Universidades do Estado de São Paulo incluindo os relativos a política salarial de seu pessoal docente, técnico e administrativo observado não só o limite financeiro estabelecido neste decreto como o disposto no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil e no artigo 92 inciso VI da vigente Constituição do Estado com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 57 de 25 de setembro de 1987

Parágrafo único - Caberá ao Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas estabelecer também, os percentuais de distribuição do montante de recursos entre as entidades, a serem liberados, mensalmente pelo Tesouro do Estado na forma e limite estabelecidos no caput' do artigo 2.º deste decreto.

Artigo 4.º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes 2 de fevereiro de 1989.

ORESTES QUÉRCIA

José Machado de Campos Filho Secretário da Fazenda

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, Secretário da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico

Frederico Mathias Mazzucchelli, Secretário de Economia e Planejamento

Alberto Goldman, Secretário da Administração

Roberto Valle Rollemberg, Secretário do Governo


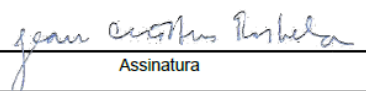
Publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo aos 02 de fevereiro de 1989, Caderno Executivo I, página 1.

## Anexo B - Folha de Rosto para pesquisa envolvendo seres humanos.

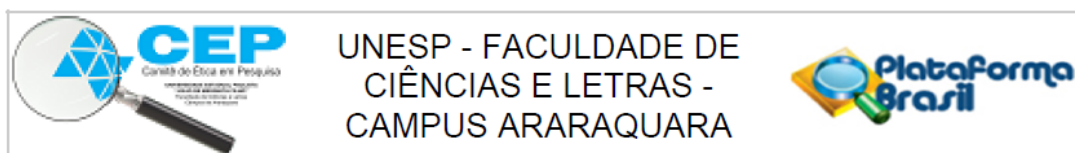


MINISTÉRIO DA SAÚDE - Conselho Nacional de Saúde - Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP

### FOLHA DE ROSTO PARA PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS

1. Projeto de Pesquisa: AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA: UMA ANÁLISE TEÓRICO-EMPÍRICA DO MODELO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS			
2. Número de Participantes da Pesquisa: 26			
3. Área Temática:			
4. Área do Conhecimento: Grande Área 7. Ciências Humanas			
<b>PESQUISADOR RESPONSÁVEL</b>			
5. Nome: JOSE MUNHOZ FERNANDES			
6. CPF: 792.283.808-53	7. Endereço (Rua, n.º): OSVALDO ALVARENGA TAVANO, nº 2-113 JARDIM COLONIAL casa BAURU SAO PAULO 17047615		
8. Nacionalidade: BRASILEIRO	9. Telefone: 14997150286	10. Outro Telefone:	11. Email: jm.fernandes@unesp.br
<p>Termo de Compromisso: Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo e a publicar os resultados sejam eles favoráveis ou não. Aceito as responsabilidades pela condução científica do projeto acima. Tenho ciência que essa folha será anexada ao projeto devidamente assinada por todos os responsáveis e fará parte integrante da documentação do mesmo.</p>			
Data: _____ / _____ / _____		 _____ Assinatura	
<b>INSTITUIÇÃO PROPONENTE</b>			
12. Nome: Faculdade de Ciências e Letras - UNESP - Campus Araraquara	13. CNPJ: 48.031.918/0026-82	14. Unidade/Órgão:	
15. Telefone: (16) 3301-6224	16. Outro Telefone:		
<p>Termo de Compromisso (do responsável pela instituição): Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas Complementares e como esta instituição tem condições para o desenvolvimento deste projeto, autorizo sua execução.</p>			
Responsável: _____ Jean Cristtus Portela _____		CPF: _____ 25395563881 _____	
Cargo/Função: _____ Diretor de Unidade _____			
Data: _____ 17 _____ / _____ 10 _____ / _____ 2022 _____		 _____ Assinatura	
<b>PATROCINADOR PRINCIPAL</b>			
Não se aplica.			

## Anexo C – Parecer consubstanciado do CEP/Aprovação da Pesquisa.



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** AUTONOMIA DE GESTÃO FINANCEIRA: UMA ANÁLISE TEÓRICO-EMPÍRICA DO MODELO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS

**Pesquisador:** JOSE MUNHOZ FERNANDES

**Área Temática:**

**Versão:** 1

**CAAE:** 66411122.8.0000.5400

**Instituição Proponente:** Faculdade de Ciências e Letras - UNESP - Campus Araraquara

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 5.848.219

#### Apresentação do Projeto:

Trata-se de uma tese de doutoramento voltada à autonomia de gestão financeira das três universidades estaduais paulistas, a USP, a UNESP e a UNICAMP. O modelo de gestão financeira das universidades estaduais paulistas é estabelecido por meio do Decreto Estadual nº 29.598 de 02 de fevereiro de 1989. Para a sua realização, o pesquisador propõe uma pesquisa "de abordagem predominantemente qualitativa, o estudo envolverá pesquisa bibliográfica, documental e de campo, esta última com a aplicação de questionário para

a obtenção de informações junto aos reitores e ex-reitores que dirigiram as três universidades no período de 1989 a 2022, sobre as suas percepções vivenciadas diante deste modelo. Após a coleta de dados e informações, planeja-se realizar uma análise dos conteúdos obtidos, criando-se para tanto, categorias de análise, com o objetivo de se conhecer e analisar a percepção dos pesquisados sobre o modelo de autonomia em questão e

seus impactos na governança e no financiamento dessas instituições, identificando, dentre outros, facilitadores e dificultadores sob a ótica de quem vivenciou o modelo ora pesquisado". A pesquisa de campo, objeto desta análise ética, envolve os 26 reitores das universidades estaduais paulistas do período de 1986 a 2025.(informações retiradas dos documentos informações básicas e relatório de qualificação)

O autor justifica a pesquisa "a partir de dois motivos principais: o primeiro, em função de que o

**Endereço:** Rodovia Araraquara- Jaú Km1 - sala 105

**Bairro:** CENTRO

**CEP:** 14.800-901

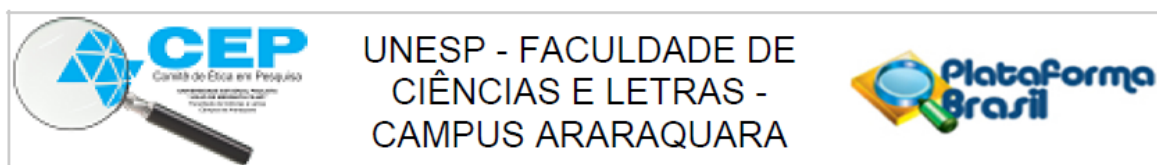
**UF:** SP

**Município:** ARARAQUARA

**Telefone:** (16)3334-6467

**E-mail:** comitedeetica.fclar@unesp.br





Continuação do Parecer: 5.848.219

tema a ser estudado – o modelo de autonomia de gestão financeira - é considerado único no país e, provavelmente, segundo alguns autores, no mundo, o que leva a um ineditismo em termos de objeto a ser investigado; o segundo, fatos recentes indicando que este modelo pode estar sob risco, pois o ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, ao qual o orçamento daquelas universidades está vinculado, sofre, na atualidade, o risco de ter seu volume de arrecadação e, conseqüentemente de repasse às universidades, diminuído consideravelmente, em função das recentes reduções de alíquotas sobre o valor de alguns produtos, como os combustíveis por exemplo (PLC 18/2022), ou mesmo, desaparecer, caso tenhamos no país uma reforma tributária que venha unificar vários impostos, incluindo o ICMS, em um único – o IVA, imposto sobre valor agregado, proposta que só não avançou mais em 2022 por ser um ano eleitoral." (informações retiradas do documento informações básicas)

#### **Objetivo da Pesquisa:**

Os objetivos apresentados nas informações básicas e no relatório de qualificação são:

"O presente relatório de qualificação tem como objetivo geral propor um projeto de tese de doutoramento, que investigue, com base em dados secundários (relatórios, documentos etc) e primários (percepção dos dirigentes e ex-dirigentes), quais os avanços e as ameaças que o atual modelo de autonomia de gestão financeira impõe às universidades estaduais paulistas.

Objetivo Secundário:

Como objetivos específicos o presente trabalho busca conhecer e analisar a percepção dos pesquisados sobre o modelo de autonomia de gestão financeira e seus impactos na governança e no financiamento dessas instituições, identificando, dentre outros, facilitadores e dificultadores sob a ótica de quem vivenciou o modelo ora pesquisado, os reitores. Desta forma, espera-se encontrar elementos relevantes sobre esta temática, concluindo sobre a viabilidade ou não do modelo."

#### **Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Os riscos e benefícios declarados no TCLE e nas informações básicas são:

"Toda pesquisa oferece riscos, neste caso os riscos são prováveis desconfortos em expressar a opinião sobre alguma questão, muito embora não haja qualquer identificação do pesquisado."

Os benefícios voltam-se a "identificar sob a ótica de dirigentes e ex-dirigentes das universidades estaduais públicas paulistas, a percepção sobre o modelo de autonomia de gestão financeira vivenciada nos últimos 30 anos, identificando se o modelo (único no país) é viável."

**Endereço:** Rodovia Araraquara- Jaú Km1 - sala 105

**Bairro:** CENTRO

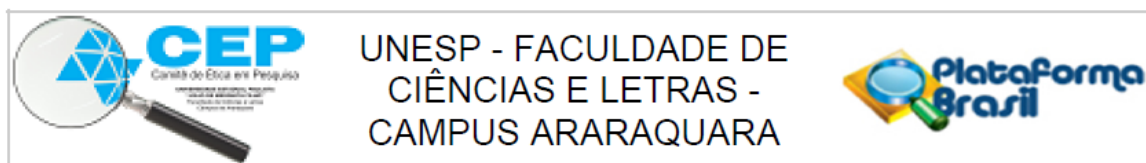
**CEP:** 14.800-901

**UF:** SP

**Município:** ARARAQUARA

**Telefone:** (16)3334-6467

**E-mail:** comitedeetica.fclar@unesp.br



Continuação do Parecer: 5.848.219

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Vide campo conclusões ou pendências.

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Vide campo conclusões ou pendências.

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Sem pendências

**Considerações Finais a critério do CEP:**

O Comitê de Ética em Pesquisa da FCLAr/Unesp, reunido em 11/01/2023, manifesta-se pela APROVAÇÃO do protocolo de pesquisa proposto. O relatório final deverá ser entregue até 06 (seis) meses após a data de finalização da pesquisa, conforme projeção do cronograma constante do projeto aprovado.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2038583.pdf	03/01/2023 08:44:57		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	tcle.pdf	22/10/2022 10:11:01	JOSE MUNHOZ FERNANDES	Aceito
Outros	atestadoqualifica.pdf	22/10/2022 10:09:49	JOSE MUNHOZ FERNANDES	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	relatorioqualificacao.pdf	22/10/2022 10:08:42	JOSE MUNHOZ FERNANDES	Aceito
Folha de Rosto	folhaderosto.pdf	22/10/2022 10:04:59	JOSE MUNHOZ FERNANDES	Aceito

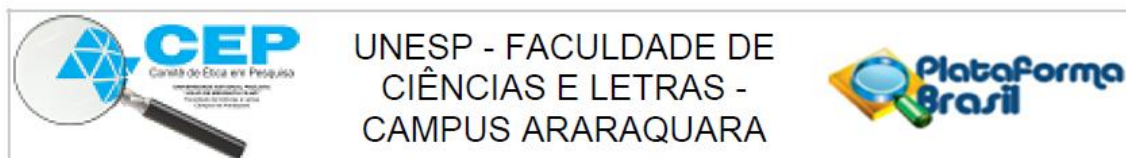
**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Endereço:** Rodovia Araraquara- Jaú Km1 - sala 105  
**Bairro:** CENTRO **CEP:** 14.800-901  
**UF:** SP **Município:** ARARAQUARA  
**Telefone:** (16)3334-6467 **E-mail:** comitedeetica.fclar@unesp.br



Continuação do Parecer: 5.848.219

ARARAQUARA, 11 de Janeiro de 2023

---

**Assinado por:**  
**Luciana Massi**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** Rodovia Araraquara- Jaú Km1 - sala 105

**Bairro:** CENTRO

**CEP:** 14.800-901

**UF:** SP

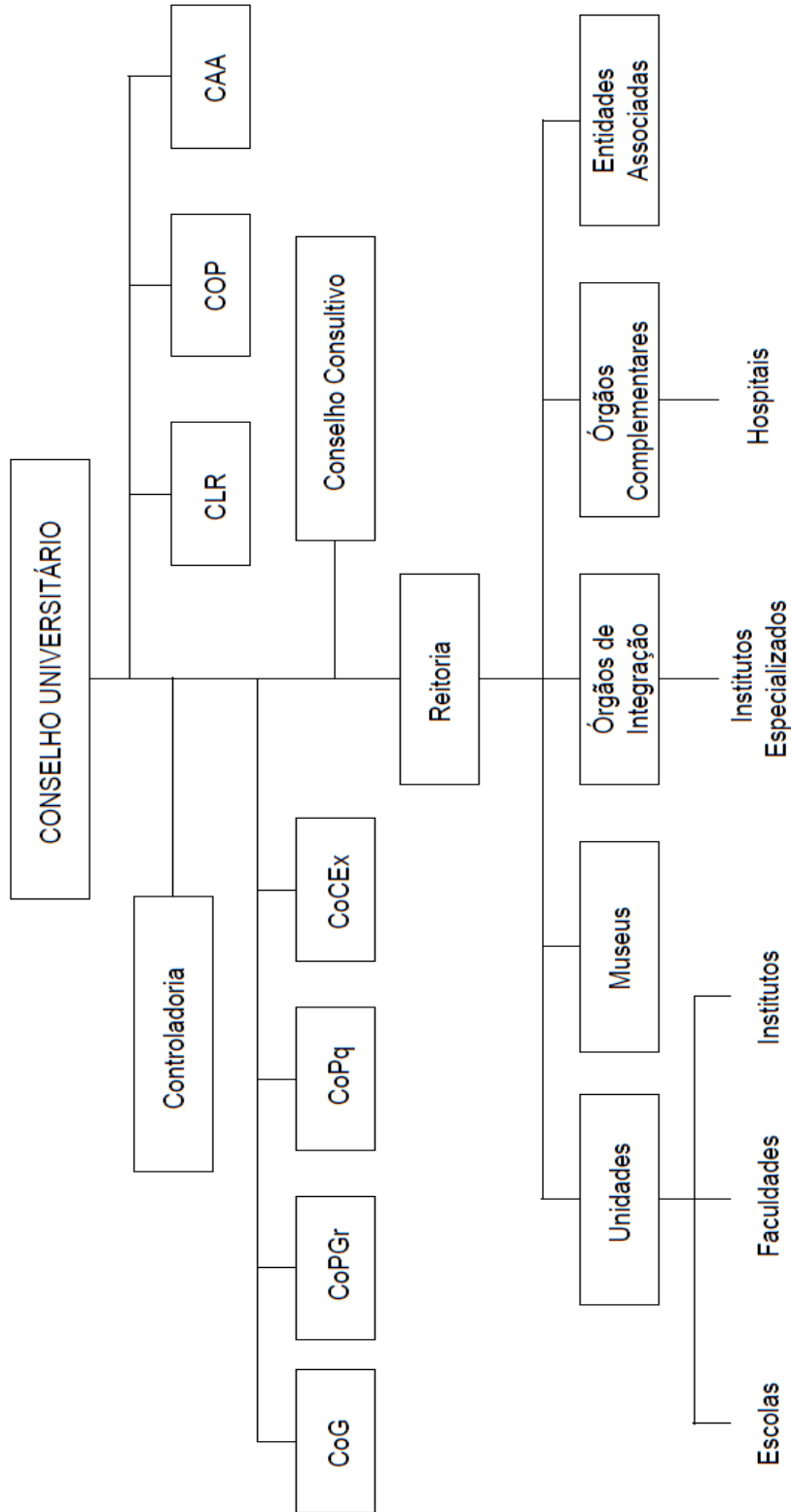
**Município:** ARARAQUARA

**Telefone:** (16)3334-6467

**E-mail:** comitedeetica.fclar@unesp.br

ANEXO D – Organograma da USP

QUADRO 1.01 ORGANOGAMA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO



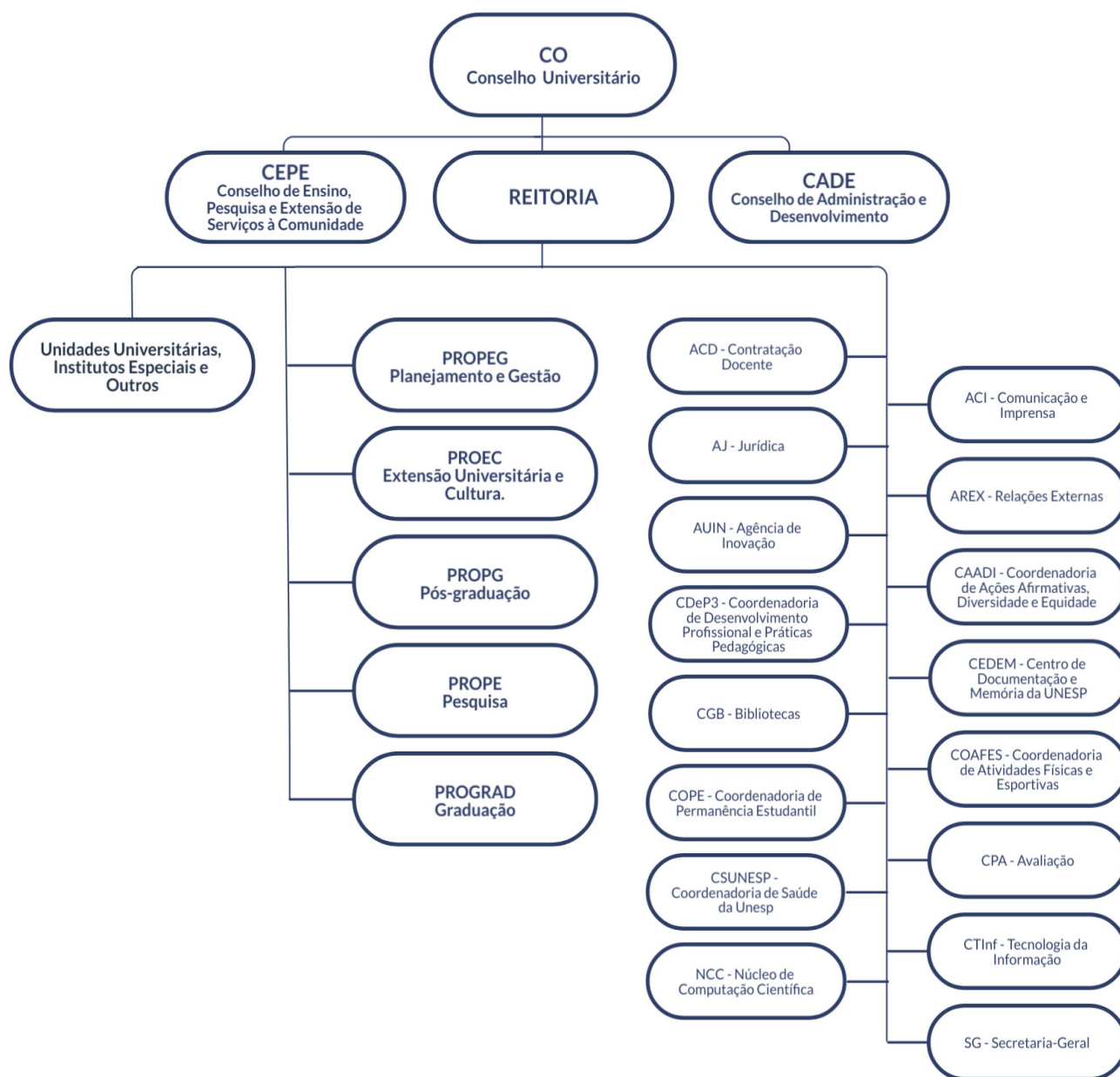
CLR - Comissão de Legislação e Recursos  
 COP - Comissão de Orçamento e Patrimônio  
 CAA - Comissão de Atividades Acadêmicas  
 CoG - Conselho de Graduação

CoPGr - Conselho de Pós-Graduação  
 CoPq - Conselho de Pesquisa  
 CoCEx - Conselho de Cultura e Extensão Universitária

Fonte: USP



## ANEXO F – Organograma da UNESP



Fonte: UNESP