

**Autonomia financeira das universidades em foco: estudo de caso da Universidade
Estadual do Piauí, Brasil**

**Financial autonomy of the universities in focus: case study of the State University of
Piauí, Brazil**

**Autonomía financiera de las universidades en foco: un estudio de caso de la Universidad
Estatad de Piauí, Brasil**

Recebido: 27/09/2020 | Revisado: 28/09/2020 | Aceito: 29/09/2020 | Publicado: 01/10/2020

Francisco Soares Santos-Filho

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1713-7228>

Universidade Estadual do Piauí, Brasil

E-mail: franciscosoares@ccn.uespi.br

Thiago Carvalho de Sousa

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2056-7771>

Universidade Estadual do Piauí, Brasil

E-mail: thiago@ctu.uespi.br

Hermes Manoel Galvão Castelo Branco

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4921-7035>

Universidade Federal do Piauí, Brasil

E-mail: hermesmanoel@gmail.com

Resumo

A CF/1988 consagrou a autonomia universitária, artigo 207, desdobrando-a em três facetas indissolúveis: (i) didático-científica; (ii) administrativa; e (iii) de gestão financeira e patrimonial. Este artigo foca nesta última, trazendo um panorama sobre o processo de autonomia financeira das universidades brasileiras, mantidas pelos governos estaduais. A pesquisa baseou-se na realidade da Universidade Estadual do Piauí-UESPI, bem como na arrecadação e dispêndios feitos pelo Governo Estadual para sua manutenção em um recorte de 10 anos (2008-2017). Verifica-se uma comparação entre os modelos de autonomia realizados em São Paulo e Paraíba. No final aponta-se proposta de autonomia financeira com base na realidade do Piauí e na relação entre o orçamento aprovado pela LOA e orçamento executado pela UESPI, demonstrando viabilidade de se incorporar autonomia financeira à UESPI sem

impactar negativamente as finanças estaduais, ao mesmo tempo em que se garantem recursos adequados para que a universidade exerça seu papel com qualidade.

Palavras-chave: Universidade pública; Autonomia financeira; Política universitária; Administração pública; Educação Superior.

Abstract

The CF / 1988 enshrined the university autonomy, article 207, unfolding it in three indissoluble facets: (i) didactic-scientific; (ii) administrative; and (iii) financial and asset management. This article focuses on the latter, providing an overview of the process of financial autonomy of Brazilian universities, maintained by state governments. The research was based on the reality of the State University of Piauí-UESPI, as well as the collection and expenditures made by the State Government for its maintenance in a 10-year cut (2008-2017). There is a comparison between the autonomy models performed in São Paulo and Paraíba. In the end, we propose financial autonomy based on the reality of Piauí and the relationship between the budget approved by LOA and the budget executed by UESPI, demonstrating the feasibility of incorporating financial autonomy into UESPI without negatively impacting state finances, at the same time. adequate resources are guaranteed to enable the university to play its role with quality.

Keywords: Public university; Financial autonomy; University policy; Public administration: College Education.

Resumen

La CF/1988 consagró la autonomía universitaria, en su artículo 207, desarrollándola en tres facetas indisolubles: (i) didáctico-científica; (ii) administrativo; y (iii) gestión financiera y patrimonial. Este artículo se centra en este último, proporcionando una visión general del proceso de autonomía financiera de las universidades brasileñas, mantenido por los gobiernos estatales. La investigación se basó en la realidad de la Universidad Estatal de Piauí-UESPI, así como en la recaudación y erogaciones que realizó el Gobierno del Estado para su mantenimiento en un período de 10 años (2008-2017). Existe una comparación entre los modelos de autonomía realizados en São Paulo y Paraíba. Al final, existe una propuesta de autonomía financiera basada en la realidad de Piauí y la relación entre el presupuesto aprobado por LOA y el presupuesto ejecutado por UESPI, demostrando la factibilidad de incorporar la autonomía financiera a UESPI sin impactar negativamente las finanzas estatales,

al mismo tiempo. que se garanten los recursos adecuados para que la universidad desempeñe su papel con calidad.

Palabras clave: Universidad pública; Autonomía financiera; Política universitaria; Administración Pública; Educación universitaria.

1. Introdução

Criadas com intuito de dar formação superior, mas não somente isto, as universidades transitam pelo tripé básico do Ensino, Pesquisa e Extensão, alcançando não somente a atividade de formar, através da repetição do conhecimento (ensino), mas, também, no sentido de produzir conhecimento (pesquisa) e fazer a transposição deste conhecimento chegar em todos os níveis da população (extensão), que a considera como importante conquista de um povo, na continuidade de seu pluralismo científico e cultural, através dos tempos (Cury, 2004).

A autonomia universitária, embora distante para parte considerável das instituições brasileiras, principalmente as mantidas por estados e municípios, é quase tão antiga quanto a própria universidade. Desde seu início, quando ainda guardavam associação com conventos, no final da Idade Média, já se buscava a autonomia como um recurso para escolha de professores e do que deveria ser ensinado (Reis, 1990; Ranieri, 1994).

A autonomia é apontada como intrínseca do próprio contexto universitário. A exemplo disso, o comando da Universidade é delegado a um Reitor (do latim *Rector*: aquele que dirige, aquele que governa). Nos primórdios a autonomia foi absolutamente necessária para que a própria instituição universidade continuasse existindo e ultrapassasse períodos de trevas até a chegada da atualidade. De acordo com Baggio (2017) a autonomia financeira precede a autonomia didático-pedagógica, dada a necessidade de a primeira sustentar a segunda.

Corporações de professores ou de alunos foram responsáveis pela manutenção de universidades tradicionais europeias, algumas se mantendo desde o período medieval até os dias atuais, como a Universidade de Paris na França e a Universidade de Bolonha na Itália. A Universidade de Paris (Université de Paris), atualmente dividida em 13 unidades, surgiu a partir de uma corporação de professores que fundaram escolas para permitir que suas ideias fossem propagadas, tendo sido fundada em 1170. A Universidade de Bolonha (Università di Bologna), uma das mais tradicionais da Europa foi fundada no ano de 1088 e impulsionada pelos brilhantes alunos que por lá passaram, seja no estudo do Direito ou mesmo Ciências de

modo geral, como a Medicina, por exemplo. Em todo caso é importante destacar que a autonomia foi fruto da necessidade de separar questões de Estado da Igreja, visto que muitas instituições recebiam forte influência religiosa e a desvinculação tornou-se necessária para manutenção da liberdade acadêmica (Deligdisch, 2004). A universidade da idade moderna, base fulcral da universidade atual, rompeu com o modelo tradicional forjado pelas ciências que penetraram nestas instituições e apresentaram novas problemáticas demandadas da sociedade.

O presente artigo tem por objetivo abordar a questão da autonomia universitária financeira, usando como estudo de caso a Universidade Estadual do Piauí, considerando sua inserção no contexto acadêmico-científico para o Estado, sua importância como instituição mantida pelo Governo Estadual na formação de quadros que atuam nas diferentes áreas do conhecimento e, em especial, na classe do Magistério, tendo em vista que a UESPI foi criada primordialmente para formação de professores, na década de 1980. O artigo é o resultado do esforço dos autores que escreveram um relatório com todas as informações compiladas, considerando dados sobre a receita do Estado e as experiências de autonomia de outras universidades estaduais brasileiras frente às suas respectivas realidades.

2. Referencial Teórico

2.1. A base legal da Autonomia universitária

Diferente do princípio que norteia o tempo em nível mundial, inclusive nos primórdios e na gênese da própria Universidade, no Brasil a ideia de autonomia é bem recente. A Constituição Federal (CF) de 1988 no seu Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), Art. 207 traz: “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 2018a) [Grifos Nossos].

Todas as autonomias previstas estão reguladas na própria CF, quando mencionam o “como fazer”, exceto a autonomia universitária, que depende de lei complementar para tal. A universidade não recebeu o mesmo tratamento da Carta Magna no detalhamento da sua autonomia. Sem entrar no mérito da questão, é provável que a histórica resistência do meio acadêmico nas lutas e bastidores do poder no país tenham sido condição primeva de se estabelecer autonomia sem dizer como seria no texto principal da Nação e reiterando a necessidade de manter a liberdade acadêmica como cita Deligdisch (2004):

A motivação que fez nascer a discussão da Autonomia Universitária remonta à época das primeiras Universidades, em que a luta se voltava para a necessidade de desvinculação e independência do Estado e da Igreja, no que dizia respeito aos conteúdos a serem ministrados e, notadamente, à ideologia norteadora da prática do ensino/aprendizagem (Deligdisch, 2004, p.1).

A Constituição Federal nucleia uma série de Leis que regulamentam seus artigos, esmiuçando o como fazer para execução do “espírito da lei” dos mesmos. Sobre a relação entre autonomia e a Constituição Federal, Mancebo (1998) fala:

A autonomia universitária foi conquistada como preceito constitucional em 1988. Na área do direito público, “os doutrinadores contemporâneos são unânimes em definir autonomia como o poder de autonormação exercitável nos limites impostos pelo ordenamento superior que lhe deu origem” [...], significando, portanto, o direito que tem a universidade de regular, com normas próprias, situações intencionalmente não alcançadas pela lei, tendo em vista garantir e proteger os interesses para os quais existe, quais sejam, o ensino, a pesquisa e a extensão. Desse modo, conforme determinação constitucional, a universidade torna-se uma instituição normativa, produtora de direitos e obrigações (Mancebo, 1998. p.51).

Neste particular, é interessante que se frise, que todas as garantias para que esta autonomia, prevista na CF, ocorra estão previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei Nº 9.394/1996 (Brasil, 2018b) que em seu artigo 53 diz:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II - ampliação e diminuição de vagas;

III - elaboração da programação dos cursos;

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente. **[Grifos Nossos]** (Brasil, 2018b).

O Art. 53, nos incisos VII a X, coloca várias ações que representam meios de gestão de recursos, sejam eles oriundos de orçamento institucional (do Mantenedor ou Mantenedora) e as diferentes possibilidades de obtenção de recursos de modo a permitir uma gestão plena, garantindo a autonomia financeira e patrimonial, resguardada pela letra da Carta Magna.

Corroborando com a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Piauí, em observância à questão, estabelece a previsão de autonomia no Art. 228, *ipsi literis* ao texto da CF (Piauí, 2018). A Universidade Estadual do Piauí (UESPI) é a única universidade do Sistema Estadual de Educação, de acordo com a Lei Estadual Complementar nº 162/2010, Art. 58-A que diz, no seu Parágrafo único:

Art. 58-A (...)

(...) Parágrafo Único - O ensino superior do Estado do Piauí será de responsabilidade única da UESPI, cabendo ao Poder Executivo, no prazo máximo de 180 dias, adotar as medidas necessárias¹ para garantir esta determinação, ouvido o Conselho Universitário dessa Instituição de Ensino Superior e o Conselho Estadual de Educação. (Piauí, 2010).

Entende-se, deste modo, que o Art. 228 da Constituição Estadual do Piauí, refere-se, exclusivamente à Universidade Estadual do Piauí e, *a priori*, uma proposta de autonomia para UESPI passaria por uma lei que regulamentasse o citado artigo da nossa Constituição.

¹ Antes desta Lei existia o Instituto Superior de Educação Antonino Freire – ISEAF. Devido a esta Lei, a UESPI passou a figurar como instituição única a trabalhar com Formação Superior, dentro do Sistema Estadual de Educação.

3. Metodologia

Para elaboração do presente estudo buscou-se identificar as experiências de autonomia universitária praticadas em outros estados da federação, enquadrando um modelo adequado para a realidade da IES do Piauí, em um modelo quali-quantitativo (Pereira et al., 2018), tendo como fonte relatórios financeiros, buscando entender a realidade para identificar a situação financeira do Estado e da Universidade, com base na análise de *borderaux* publicados pelos órgãos de controle de arrecadação e com informações obtidas junto à Pró-Reitoria de Planejamento e Finanças - PROPLAN da UESPI.

Foram realizadas análises de 2008 a 2017, no que se refere tanto a questões orçamentárias, quanto ao avanço na receita executada pela Universidade com base no repasse de recursos feitos pelo Governo Estadual e foram apontadas alternativas para equipe de gestão conduza às discussões sobre o tema com o Governo Estadual, visando promover a autonomia financeira da instituição. Após a análise, expôs os resultados seguindo a padronização de um estudo de caso, a partir da pesquisa documental prévia realizada (Pereira et al., 2018).

4. Resultados e Discussão

À guisa de discussão dos resultados obtidos com a pesquisa dispomos em tópicos com base nas informações obtidas e processadas pela pesquisa e nas possibilidades trazidas pela Autonomia Universitária.

Autonomia de universidades estaduais

A autonomia universitária não é uma matéria bem encaminhada para os diferentes estados do Brasil, pois são poucos os estados que delegaram autonomia às Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES). No levantamento realizado descobriu-se que **i)** apenas um Estado brasileiro não possui IEES (Sergipe); **ii)** que em muitos estados ocorrem mais de uma IEES (Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná, São Paulo, por exemplo); **iii)** que em muitos estados as IEES são vinculadas à Secretaria de Ciência e Tecnologia (Bahia, Ceará, Maranhão, Paraná, por exemplo), o que garante maior aporte de recursos financeiros, e não à Secretaria Estadual de Educação, como no caso do Piauí e; **iv)** que apenas quatro universidades apresentam autonomia financeira garantida legalmente: Universidade de São Paulo (USP), Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP),

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Carecem ainda grandes discussões, inclusive a amplitude do termo AUTONOMIA, uma vez que esta palavra pressupõe a necessidade de que as universidades fossem regidas por leis próprias, o que não é possível diante do Estado de Direito onde esta se insere (Durhan, 2006), motivo pelo qual Cunha (2005) utiliza a terminologia Autonomia Substantiva, para falar da capacidade intrínseca à criação de seus cursos e a determinação dos seus próprios fins.

As IEES paulistas têm sua autonomia determinada pelo Decreto Estadual nº 29.598 de 02 de fevereiro de 1989 (São Paulo, 2018), que delimitou, originalmente 8,4% da quota-parte do Estado (subtraídos os repasses constitucionais da lei) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2016, o governo paulista anunciou uma limitação em 9,57% do ICMS, alterando dispositivo que dizia “mínimo de 9,57%” para “até 9,57%”.

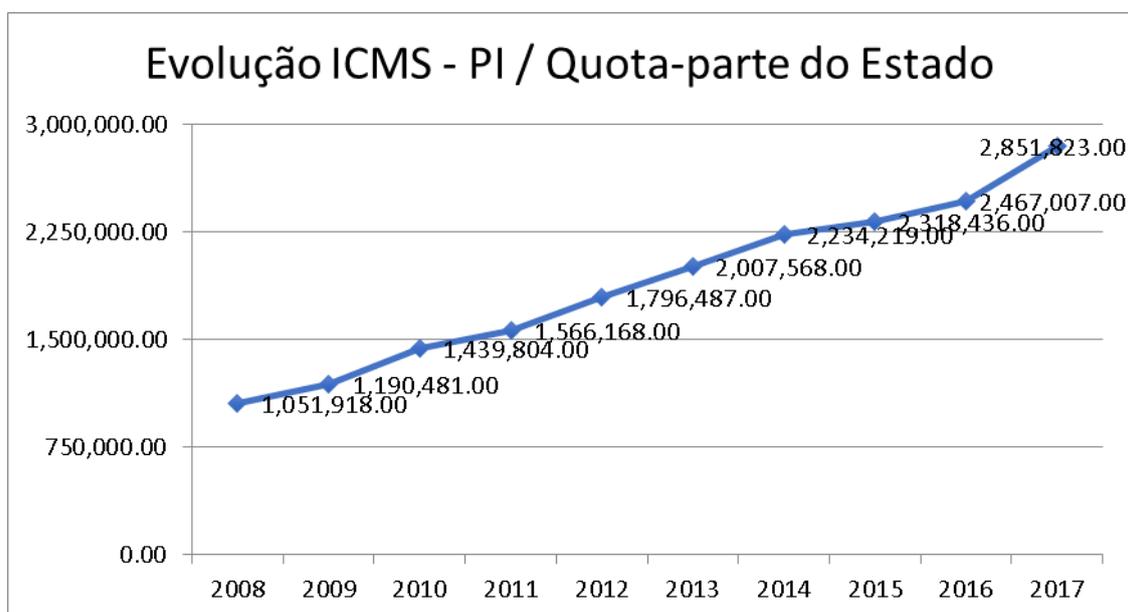
A IEES paraibana tem sua autonomia regulada pela Lei Estadual nº 7.643 de 06 de agosto de 2004 (Paraíba, 2018). A lei estabelece o repasse na forma de duodécimos de 3% da receita ordinária arrecadada pelo Estado (exceto o ano de implantação que tomou por base o orçamento corrente – 2004). Neste particular, a receita ordinária arrecadada foi definida no Art. 6º da citada Lei como “impostos, taxas e contribuições arrecadas diretamente pelo Estado somada ao valor das transferências da UNIÃO para o ESTADO”, subtraídos os repasses para os municípios e fundos específicos.

Levantamento das Finanças Estaduais

De acordo com o levantamento realizado, o Estado do Piauí é um dos mais pobres da Federação. Sua receita depende da arrecadação própria (mediante impostos como o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços – ICMS, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA) e dos repasses constitucionais realizados de impostos arrecadados pela União e repassados aos entes federados (Imposto de Renda – IR, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI etc.).

O levantamento para este trabalho focou-se no ICMS, referente à cota que fica para o Estado (subtraídos os recursos repassados para os municípios e para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB). Os valores pesquisados referem-se ao período entre 2008 e 2017 e estão expressos na Figura 1.

Figura 1 – Evolução do ICMS do Estado do Piauí (quota-parte que fica para o Estado).
(Unid.: R\$ 1,00).



Fonte: Ministério da Fazenda (2018).

Foi relevante e exponencial o crescimento observado para o ICMS do Estado, o que implica maior circulação de mercadorias e consequente aquecimento da economia local, numa escalada sempre progressiva.

É importante observar que a modernização do Estado e das estruturas de arrecadação permitiram um incremento de 171% do valor de ICMS arrecadado em 2017 em relação ao valor arrecadado em 2008.

Receita global

Com a finalidade de expressar comparações foram pesquisados dados relativos a Evolução das Receitas do Estado de modo global, percebendo que há uma inconstância. Esta inconstância observada baseia-se na dependência que o Estado tem de receitas federais e que criam um desequilíbrio que desfavorece a opção por vincular a autonomia às receitas como um todo, como no exemplo de autonomia proposto e em vigência da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).

A oscilação da política econômica do País traz instabilidades que dificultam a implementação de uma política de investimentos no processo de autonomia universitária, com base na arrecadação plena do Estado.

Para explicitar isso verificou-se, por exemplo, que anos como 2008, 2009, 2010, 2012, 2016 e 2017 a Receita se comportou positivamente, o que permitiu aplicações além do previsto nas peças orçamentárias. Enquanto em 2011, 2013, 2014 e 2015 não ocorreu este mesmo comportamento, no que se refere à condição financeira do Estado.

Na comparação entre a Receita própria (representada na Fig. 01 apenas com o ICMS) e as receitas globais fica claro que a instabilidade advém dos repasses constitucionais entre a União e o Estado do Piauí.

Histórico orçamentário da UESPI

A UESPI recebeu, nos últimos anos, por parte do Governo Estadual (sua Mantenedora), especial atenção no que se refere ao aumento do seu orçamento. A Fig. 3 traz uma demonstração deste aumento orçamentário. O incremento entre 2008 (R\$ 56,7 mi) e 2017 (R\$ 233,3 mi), representou 311,4%, ajustando o orçamento a realidade de crescimento da Universidade.

Entretanto, é importante ressaltar que foi notório e crescente o volume de recursos não executados do orçamento da UESPI. O percentual de recursos previstos em orçamento e não executados variou de 9,8% (2010) a 26,15% (2013), com uma sequência crescente de volume de recursos não executados nos últimos três anos do período estudado, de 2015 a 2017, que variou de 10,25% a 19,7%, conforme pode ser visto em valores nominativos na Tabela 1.

Tabela 1 – Síntese do orçamento da UESPI (2008 – 2017).

Ano	Orçamento aprovado [1]	Orçamento executado [2]	Diferença (Orçamento não executado) [1]- [2]	Percentual (%)
2008	R\$56.698,00	R\$48.768,00	R\$7.930,00	13,99
2009	R\$68.597,00	R\$57.939,00	R\$10.658,00	15,54
2010	R\$79.337,00	R\$71.563,00	R\$7.774,00	9,80
2011	R\$110.916,00	R\$96.749,00	R\$14.167,00	12,77
2012	R\$138.837,00	R\$107.006,00	R\$31.831,00	22,93
2013	R\$171.200,00	R\$126.428,00	R\$44.772,00	26,15
2014	R\$182.965,00	R\$147.251,00	R\$35.714,00	19,52
2015	R\$197.045,00	R\$176.842,00	R\$20.203,00	10,25
2016	R\$223.093,00	R\$195.896,00	R\$27.197,00	12,19
2017	R\$233.281,00	R\$191.535,00	R\$41.746,00	17,90

(Unid.: R\$ 1.000,00). Fonte: PROPLAN/UESPI.

O gráfico da Figura 2 demonstra que apesar de crescente o orçamento da IEES, o volume de recursos não aplicados se mostrou também crescente. É provável que este crescimento de volume de recursos não aplicados seja reflexo da crise que abalou a economia do país, sem excetuar o Piauí que está entre os entes federados com maior fragilidade e dependência econômica dos repasses de recursos federais.

Figura 2 – Evolução orçamentária da UESPI. Relação entre o orçamento executado (laranja) e o não executado (cinza). Unid.: R\$ 1.000,00.

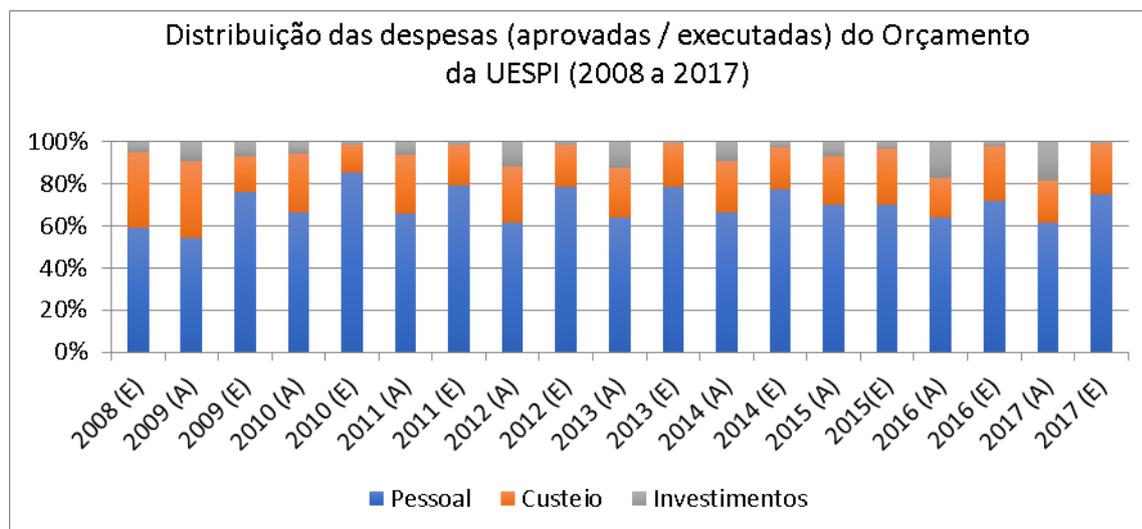


Fonte: Dados da Pró-Reitoria de Planejamento e Finanças - PROPLAN da UESPI.

Distribuição e aplicação dos recursos orçamentários

Ao longo do período estudado (2008 a 2017), em nível de orçamento aprovado, as variações foram muito pequenas considerando os percentuais aplicados para gastos com a) Pessoal; b) Custeio e; c) Investimentos (despesas com Capital). O planejado para orçamento previu, em média, gastos na ordem de 64,25% com pessoal, 26% com custeio e 9,75% com investimentos (média dos valores lançados em orçamento e aprovados). Mas na prática a situação foi diferente. Como em nenhum dos anos o orçamento foi executado completamente, a despesa com pessoal foi priorizada e os cortes recaíram sobre o custeio e, principalmente, sobre os investimentos. Dada a redução dos recursos aplicados os gastos médios com pessoal foram na ordem de 78,75%. 20% foram aplicados em recursos de custeio e apenas 1,25% em investimentos. A Fig. 3 mostra o que resulta do processo de contingenciamento orçamentário: um sacrifício da Universidade com relação a melhorias, recuperação de estruturas, novos investimentos em edificações, expansão e aquisição de materiais permanentes e equipamentos - todos estes itens albergados sob a rubrica de Investimentos.

Figura 3 – Distribuição dos elementos de despesa do orçamento da UESPI. Legenda: (A) Aprovado em orçamento; (E) Executado.



Fonte: PROPLAN/UESPI.

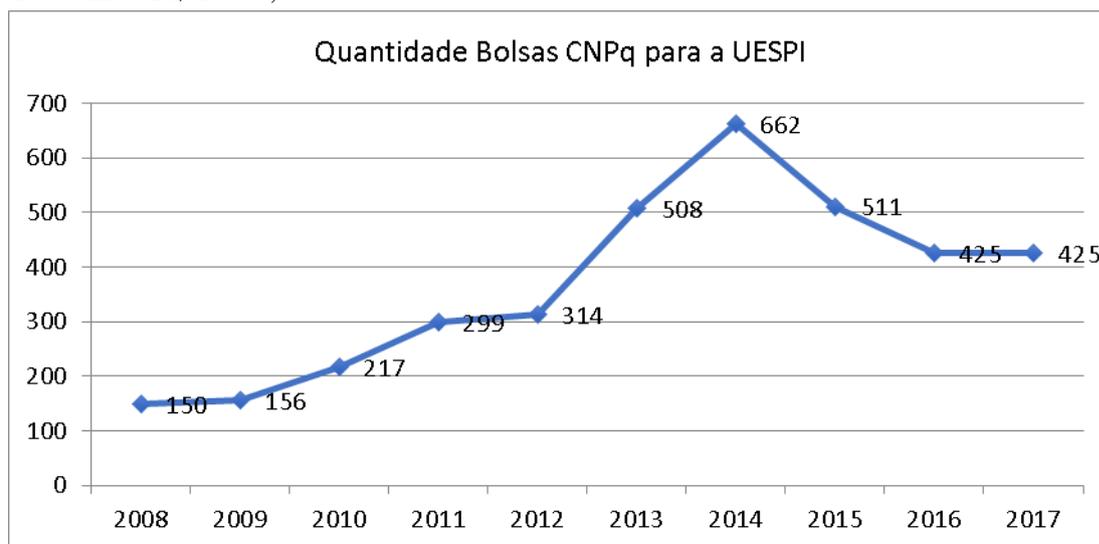
Os recursos aplicados seguem exclusivamente para folha de pessoal, mesmo observando que para o orçamento aprovado a despesa com este elemento não alcança nem a média de 65% (o que também pode ser observado na Fig. 3). A questão é que o contingenciamento atinge em cheio a fatia do orçamento que “pode ficar para depois”, por serem mais urgentes despesas com pessoal (docentes, servidores técnico-administrativo e terceirizados), encargos patronais, impostos – todos sob a rubrica Pessoal e as despesas de Custeio (energia elétrica, água, telefones, combustíveis, suprimento financeiro das Unidades etc.). No quesito custeio percebem-se reduções pontuais, o que explica problemas sérios de manutenção das estruturas da IEES, especialmente no que se refere a pequenos reparos como consertos de equipamentos, estruturas de segurança, manutenção elétrica, hidráulica e sanitária, além de reclamações no fornecimento de serviços como cortes de serviços telefônicos, serviços de entrega de remessas etc.

As iniciativas da UESPI na busca por recursos federais

As universidades gozam de uma prerrogativa interessante que é a de buscar financiamento externo junto aos organismos que financiam a pesquisa e às vezes a extensão universitária, sejam eles governamentais ou não governamentais. Neste sentido a UESPI tem feito a sua parte, ainda que não seja possível que esta captação consiga alavancar o sistema de apoio às pesquisas científicas da IEES. A Fig. 4 traz um gráfico demonstrativo dos recursos

captados pela UESPI junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Fazendo o recorte de tempo, verifica-se uma curva crescente na captação de recursos para o pagamento de bolsas (de iniciação científica e outros tipos) e auxílios diversos a pesquisadores.

Figura 4 – Demonstrativo de recursos captado pela UESPI junto ao CNPq. Notar o avanço na captação de bolsas de naturezas diversas e auxílios especialmente entre os anos de 2011 e 2014. Unid.: R\$ 1.000,00.



Fonte: CNPq.

No que se refere ao período pesquisado (2008 – 2017) a UESPI melhorou 341% os recursos referentes a bolsas (diferença percentual entre os recursos captados em 2014 e 2008) embora esteja em processo de retração de quase 45%, quando comparado o obtido em 2017 com o obtido em 2014. Em valores absolutos, entretanto, a UESPI captou cerca de R\$ 1,8 mi em bolsas, somando-se os últimos quatro anos. A melhoria é o resultado do investimento realizado pelo Governo do Estado que contratou, através de concurso público, professores doutores e mestres. As bolsas e auxílios são fruto da ação destes pesquisadores, observando na Fig. 4 um pico importante entre 2013 e 2015.

Neste particular é importante ressaltar que o Governo Estadual também investiu em bolsas para estudantes de graduação. Este incremento de recursos captados se deve a ação de pesquisadores cada vez mais qualificados que disputam editais em nível nacional. Faz-se importante colocar que, na medida em que os recursos para investimentos diminuem, as chances dos pesquisadores da UESPI conseguirem buscar recursos em editais nacionais também diminui, uma vez que bons projetos, por vezes, não recebem apoio em função da falta

de estruturação de laboratórios e outros espaços utilizados para o desenvolvimento de pesquisas científicas.

A UESPI buscou captar recursos para bancar a atividade de Ensino aderindo a programas do Ministério da Educação como o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), tornando-se a maior agência de formação do Estado do Piauí, em razão da sua *expertise* e da sua capilaridade. Além disso, aderiu ao Projeto da Universidade Aberta do Brasil (UAB), qualificando profissionais em algumas áreas de Licenciaturas e Bacharelados. Estes dois programas permitiram a captação de recursos para Capital e Custeio, favorecendo a possibilidade de equipar laboratórios e salas de aula com computadores e custear com insumos seus cursos, e beneficiando os cursos de graduação regulares.

A adesão ao Sistema Unificado de Seleção (SiSU) do MEC, também permitiu a captação de recursos para a Assistência Estudantil, contemplando não somente os estudantes beneficiados pela adesão ao Programa, mas também aqueles que necessitaram de apoio, em razão de se enquadrarem como carentes. O incremento de recursos federais no financiamento da UESPI por estes três programas (UAB, PARFOR e SISU) representaram quase 300% quando comparadas as informações financeiras de 2017 em relação a de 2009.

Gestão autônoma

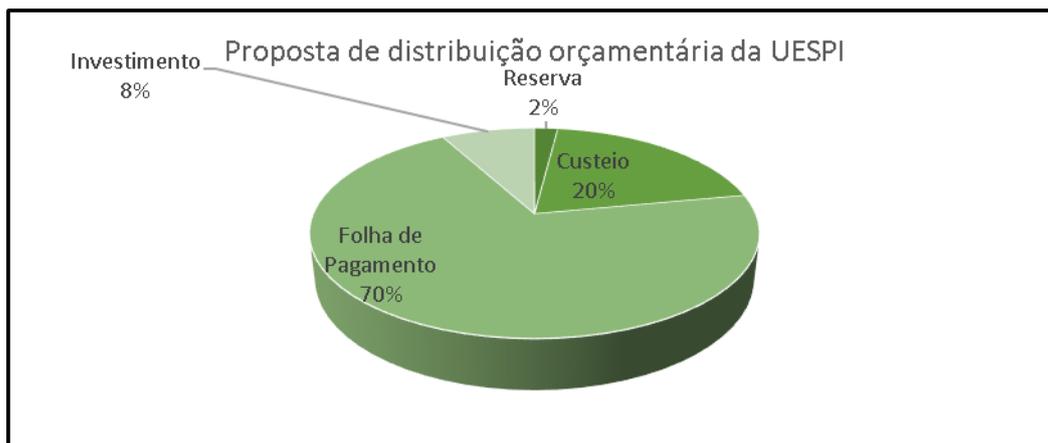
Muito recentemente a mídia nacional trouxe à baila a situação financeira das universidades paulistas, as melhores e as primeiras universidades autônomas do Brasil. As notícias falavam em gastos acima do volume total arrecadado pelas universidades, com foco especial para a USP com gastos gerais de 106% ao ano e uma queda brutal em suas reservas financeiras (Greenhalg, 2018).

Parte deste desajuste é creditado aos erros administrativos da Administração Superior da IEES paulista, considerada a melhor universidade da América Latina. A questão é complexa, mas de modo simplista a imprensa tratou de publicar um *ranking* dos salários de professores e técnicos da ativa e aposentados. Existem salários bastante elevados (R\$ 40 a 60 mil) entre professores aposentados, professores da ativa (superiores a R\$ 30 mil), servidores técnicos aposentados e da ativa (superiores a R\$ 20 mil), bem como salários muito baixos para servidores aposentados e da ativa (cerca de R\$ 2 mil). O ranking publicado pela Folha de São Paulo contempla todos os servidores e pode ser visualizado por qualquer pessoa (Folha, 2018).

Este discurso focado como defeito da autonomia tem seus fundamentos, mas não coaduna com as leis que cerceiam aventuras administrativas de gestores, com punições gravíssimas para os que as transgridam. É provável que estes erros sejam cumulativos, visto que a autonomia das IEES paulistas já dura por quase três décadas. Mas é importante frisar que, em caso de uma autonomia regulada em lei, à Universidade Estadual do Piauí e à sua gestão, devem ser impostos limites, que evitariam transgressões às regras legais de distribuição de recursos, incluindo a supervalorização salarial dos seus quadros docente e técnico-administrativo.

Com base nos orçamentos do período estudado, estimou-se uma divisão de recursos que garantiriam à UESPI a manutenção de investimentos em pessoal (contratações; progressões; correções salariais; plano de cargos, carreiras e salários para pessoal técnico; composição salarial para pessoal técnico; encargos trabalhistas; contratações temporárias etc.), custeio (despesas correntes de água, energia elétrica, telefones, aquisição de itens de consumo, material de laboratório – reagentes, vidrarias etc., suprimento de fundos) e capital (investimento em edificação de instalações, reformas, equipamentos e materiais permanentes – mobiliário, livros, computadores, periféricos etc.), além de uma reserva técnica e estratégica de recursos, conforme o proposto na Fig. 5.

Figura 5 – Proposta de distribuição de recursos orçamentários da Universidade Estadual do Piauí – UESPI.



Fonte: Este estudo.

A proposta projetada na Fig. 5 diz muito sobre um planejamento a longo prazo quanto defende uma cota parte de 8% para investimentos, demonstrando o quanto a universidade pode crescer a longo prazo com a garantia destes recursos.

A ideia é que o autogerenciamento dos recursos financeiros da UESPI se limite ao estabelecido para as quatro partes de destinação propostas. O patamar referente a Folha de Pagamento, em valores atualizados, permitiria a edificação de um melhor plano para os servidores técnico-administrativos, uma ampliação dos quadros docente e técnico e ajustes salariais anuais, visto que as receitas são crescentes. As economias no custeio e a aplicação em investimentos de modo parcimonioso, permitirão um resgate da situação da UESPI, especialmente nas melhorias para as diferentes unidades tanto da Capital quanto do interior do Estado. A reserva técnica proposta seria destinada a despesas emergenciais e inadiáveis, cuidando para que se estabeleça sempre um mínimo confiável para o cumprimento das suas finalidades, com a universidade conseguindo cumprir suas obrigações financeiras. O remanejamento de recursos acumulados na Reserva Técnica deverá estar de acordo com o estabelecido em Lei, ouvido o Conselho Universitário (CONSUN).

Para o estabelecimento de parâmetros para a autonomia uma das preocupações previstas foi a aposentadoria, uma vez que, em tese, os recursos para pagamentos de aposentados seriam retirados na fatia orçamentária referente a pessoal. Até o momento de captação dos dados para este trabalho a UESPI dispunha de apenas 82 servidores aposentados (Dados do Departamento de Gestão de Pessoas, extraídos da Folha de Pagamento de Inativos da ATI – Agência de Tecnologia da Informação), sendo 12 servidores e 70 docentes.

O fato de a UESPI ter levado muito tempo para realizar concurso público vai ocasionar uma aposentadoria em bloco, que pode ser danosa ao equilíbrio do orçamento da Universidade, uma vez que com a saída de um professor torne-se imperativa a contratação de outro para recomposição do quadro docente. Há, todavia, uma imprevisibilidade de cenários, uma vez que se discute fortemente no país a reforma da Previdência, o que passa pela discussão de novos formatos de financiamento dos recursos a lastrear os custos de salários de aposentados.

Neste aspecto foi realizada uma projeção, considerando apenas as situações de aposentadoria compulsória (não é possível fazer previsões seguras sobre a aposentadoria por tempo de serviço, em função do número de variáveis envolvidas e as transições concernentes à legislação). Considerando até 2025 a saída por aposentadoria, calculada com base na idade dos docentes (Dados do Departamento de Gestão de Pessoas, Pró-Reitoria de Administração e Recursos Humanos – PRAD) seria inferior a 10% do quadro atual. Entretanto, frise-se, que esta estimativa foi feita com base em aposentadorias compulsórias, não considerando, portanto, a vida profissional pregressa dos docentes. Como as despesas são variáveis, diante

dos diferentes cargos e regimes de trabalho, a estimativa é que a reposição de professores seja, no mínimo equivalente ao gasto com os professores que trocam a ativa pela aposentadoria.

Com base numa análise superficial, estima-se que o que se gasta, em média, atualmente com 20% de docentes, por exemplo, seja o incremento à folha de pagamento que reúne ativos e aposentados e pensionistas para o intervalo até 2030, quando a necessidade de reposição do quadro atinge este percentual, aproximadamente. Situação equivalente ilustraria a situação do pessoal técnico.

Outro aspecto que merece menção refere-se aos Planos de Cargos, Carreiras e Salários do pessoal docente e técnico-administrativo que prevê um incremento estimado em 5% a cada 2 anos. Um estudo realizado com as últimas progressões ocorridas indica que, anualmente, cerca de 5% dos docentes e técnicos-administrativos conseguem tal feito, o que nos leva a uma estimativa de um incremento na folha de pagamento de apenas 0,25%/ano. Já em relação às promoções, não é possível estimar o seu impacto, pois depende de uma política de qualificação vigente, porém sem um direcionamento institucional.

Uma proposta de transferência de recursos

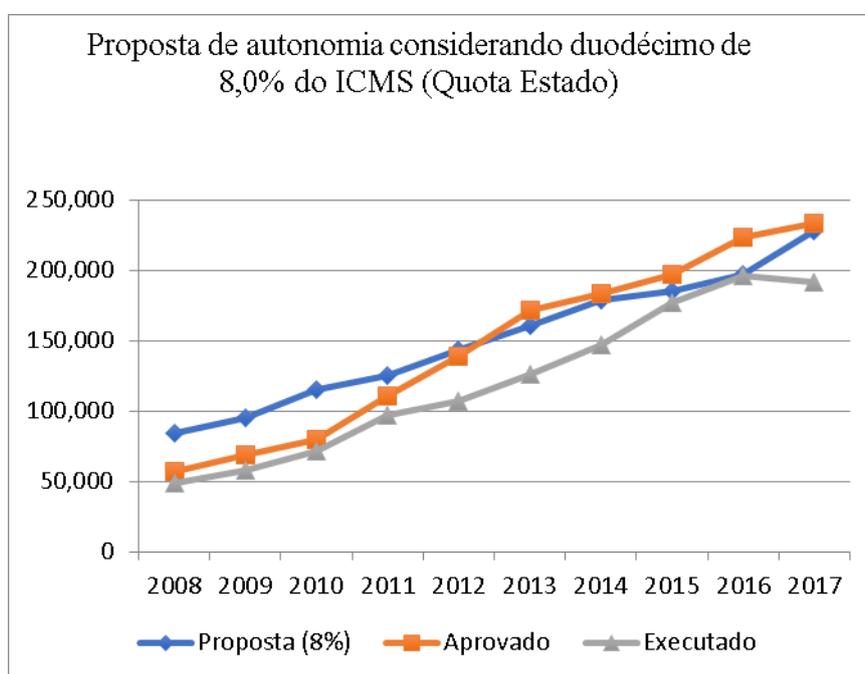
A análise dos dados de orçamentos aprovados em contraste com o orçamento realmente executado permitiu concluir que, a princípio, os orçamentos foram completamente compatíveis com as despesas previstas para suas respectivas épocas. O grande problema foi o distanciamento entre o valor orçado e o valor realmente aplicado. De um modo bastante prático, foram comparados os valores orçados, aplicados com percentuais estimados sobre a quota-Estado do ICMS recolhido pelo sistema de tributação da Secretaria Estadual da Fazenda do Piauí.

Na primeira estimativa alcançou-se o valor de 8% (próximo ao valor inicial aplicado nas universidades paulistas, no início do processo de autonomia), que é o menor valor de todos os orçamentos executados analisados no estudo. Foi possível observar que existe inclusive uma congruência entre os valores do orçamento e este percentual do ICMS estadual, tendo sido coincidente ao valor aplicado no ano de 2016, conforme é possível verificar analisando os dados dispostos no gráfico da Fig. 6. Os dados observados neste cenário não causam qualquer tipo de impacto às finanças do Estado e não cria instabilidades para Universidade, uma vez que se apoiam em receitas estáveis. Continuando a investigar, conclui-se que uma cota de 9,0% (em duodécimo da quota-Estado do ICMS), que é o menor valor de todos os orçamentos aprovados analisados no estudo, poderia levar a UESPI a um patamar

sem igual, considerando os diferentes investimentos já realizados, especialmente no que se refere à contratação de professores.

A proposta de incremento na transferência de receita, junto ao Governo, pode ser feita de modo escalonado com incremento anual de 0,25% até que, no quarto ano após a deliberação sobre a autonomia, alcançar-se-ia o valor teto de 9%. Uma consequência imediata desta proposta escalonada aliada a uma gestão proba e inteligente dos recursos colocaria a Universidade em um estágio bem diferente do atual.

Figura 6 – Comparação entre os valores do orçamento (aprovado e executado) e duodécimo de 8,5% da quota-Estado do ICMS arrecadado.



Fonte: SIAFEM / PROPLAN-UESPI.

A proposta de crescimento orçamentário resumido na Fig. 6 baseia-se nas premissas de que o ICMS é uma receita sempre crescente sem qualquer redução ou estagnação ao longo dos anos, com uma projeção similar a que aconteceu para as IEES paulistas, que mantêm percentual equivalente para sua manutenção.

5. Considerações Finais

Para elaboração do presente estudo, como cientistas e pesquisadores, levantaram-se perguntas, hipóteses e, gradativamente, construiu-se uma metodologia para sua realização.

Verificou-se o status de uma seara complexa, delicada sob o ponto de vista da política interna e, principalmente, sob o ponto de vista das relações institucionais entre a UESPI e sua Mantenedora (Governo do Estado do Piauí), mas absolutamente necessária, uma vez que todos os atores que vislumbram algum interesse pela autonomia o fazem sem qualquer medida mais acurada, de modo totalmente empírico.

A tímida política de autonomia das instituições estaduais de ensino superior no Brasil nos remeteu à possibilidade de que um dia se alcance êxito para autonomia da UESPI. Esta autonomia que por vezes só aparece nos discursos, a bem da verdade, precisa ser trabalhada inclusive no concernente à cultura da IEES brasileiras. Pelos os exemplos colhidos, a experiência para UESPI não causará dissabores. Percebe-se, entretanto que eleva o nível de gestão da IEES para um patamar que exige muita responsabilidade por parte da equipe de gestão. Apesar de se tratar de um estudo de caso, é possível que o modelo ora proposto coadune-se com as realidades de outras IEES brasileiras.

À guisa de conclusão, podemos resumir este trabalho em tópicos mais objetivos:

a) A autonomia é um grande desafio às gestões da UESPI; b) O modelo legal que melhor se aplica à UESPI é o modelo das IEES do Estado de São Paulo, que se baseia em repasse por duodécimos baseado na quota-parte do Estado do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; c) Faz-se necessário que se trabalhe a maturidade da comunidade, para entender que a autonomia financeira tem limites que, se não forem respeitados, podem gerar um caos administrativo-financeiro danoso para toda a estrutura da universidade, comprometendo, inclusive o seu futuro, enquanto instituição; d) A implantação da autonomia com base no percentual de 8,0% da quota-parte do Estado do ICMS não traz, *a priori*, qualquer tipo de dano às finanças do Estado sob o ponto de vista orçamentário. O orçamento da UESPI corresponde, coincidentemente, a este percentual desta Receita; e) A implantação de duodécimos com base neste percentual (8% da quota-parte do Estado) beneficiaria, no primeiro momento, os investimentos na UESPI. Viu-se que, em períodos de contingenciamento, são os investimentos que ficam mais prejudicados. Estes investimentos, se bem planejados, poderiam catapultar a IEES a arrecadar mais recursos federais ou até de fundos privados, em razão da instrumentação de laboratórios e grupos de pesquisa, atingindo níveis de excelência na pesquisa, além de prover melhorias para atividades de ensino, com a melhoria de prédios, salas de aula, espaços de convivência, auditórios, bibliotecas, laboratórios entre outros; f) A regulação, por meio de decreto específico do processo de autonomia, permitiria a IEES vivenciar uma autonomia limitada, em si. Isto poderia acarretar alguns conflitos, mas levaria a uma condução responsável do processo, evitando que situações

como as que afligem as IEES paulistas se repetissem aqui; g) A administração de recursos de pessoal deixou dúvidas em razão da atual transição previdenciária do país, com consequências na Previdência pública estadual. Contudo, é importante afirmar, que seria importante a manutenção da folha de inativos no orçamento da IEES, uma vez que este procedimento garantiria a manutenção da isonomia entre pessoal da ativa e pessoal aposentado; h) A implantação de um incremento anual na alíquota para UESPI, até o limite de 9% da quota-parte do ICMS do Estado, garantiria base financeira para implementação de novos cursos, contratação de novos professores e investimentos voltados para ter a Universidade como o braço intelectual do processo de desenvolvimento do Estado. O ciclo se completaria com a qualificação de pessoal para se trabalhar na exploração de novas riquezas para o Piauí, permitindo uma arrecadação cada vez maior do ICMS.

Ressalte-se a importância para o tema discutido neste *paper*, especialmente considerando o item de financiamento da educacional para universidades públicas, em vista, principalmente as amarras legais que interferem de forma consistente o processo e progresso de financiamento privado das IES do Brasil. Este é um tema que poderia ser melhor estudado para a situação das universidades brasileiras.

Referências

Baggio, RC (2018). *Nota sobre o alcance normativo da autonomia universitária no Brasil*.

Portal do MEC. Recuperado de

www.portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/autonomiauniversitaria.pdf.

Brasil (2018a). Constituição Federal. Recuperado de:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Brasil (2018b). Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Recuperado de

http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm.

Cunha, LA (2005). Autonomia universitária: teoria e prática. *Avaliação*, 10 (1), 31-49.

Cury, CRJ (2004). Graduação/Pós-Graduação: a busca de uma relação virtuosa. *Educ. Soc., Campinas*, 25 (88), 777-793.

Deligdisch, ME (2004). A autonomia universitária didático-científica e o indispensável atendimento aos anseios sociais. *Anais do IV Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul*, 1-16.

Durhan, ER (2006). *A autonomia universitária – extensão e limites*. ANPED. Obtido em: https://anped.org.br/sites/default/files/resources/DURHAM_Eunice_A_Autonomia_Universitaria.pdf.

Folha de São Paulo (2018). *Ranking de salários da usp*. Recuperado de <http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2014/11/117724-ranking-de-salarios-da-usp.shtml>

Greenhalg, L (2018). Crise na USP tem múltiplas facetas. Obtido em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,crise-na-usp-tem-multiplas-facetas-imp-,1171264>.

Mancebo, D (1998). Autonomia universitária: reformas propostas e resistência cultural. *Universidade e Sociedade*. Ano VIII, 15, 51-59.

Paraíba (2018). Lei Estadual nº 7.643/2004. Recuperado de <http://www.uepb.edu.br/download/reitoria/Lei%207.643%20-Lei%20de%20Autonomia.pdf>.

Pereira A.S. et al. (2018). *Metodologia da pesquisa científica*. [e-book]. Santa Maria. Ed. UAB/NTE/UFSM. Recuperado de https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/15824/Lic_Computacao_Metodologia-Pesquisa-Cientifica.pdf?sequence=1.

Piauí (2018). Constituição do Estado do Piauí. Recuperado de http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70447/CE_PI_EC_32.pdf?sequence=8

SÃO PAULO (2018). Decreto Estadual nº 29.598/1989. Recuperado de <http://www.leginf.usp.br/?historica=decreto-no-29-598-de-2-de-fevereiro-de-1989>.

Ranieri, N (1994). *Autonomia universitária: as universidades públicas e a constituição de 1988*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Biblioteca de Direito da EDUSP, Vol. 3).

Reis, PM (1990) A autonomia das universidades públicas na Constituição de 1988. *Rev. Inf. Legisl.*, Brasília, 27 (105), 99-108.

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Francisco Soares Santos Filho – 34 %

Thiago Carvalho de Sousa – 33%

Hermes Manoel Galvão Castelo Branco – 33%