



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

JOÃO LUIS SARAIVA MORAES ABREU

CRISE ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

CAMPINAS

2021



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

JOÃO LUIS SARAIVA MORAES ABREU

CRISE ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Sérgio Fracalanza.

CAMPINAS

2021

CRISE ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

JOÃO LUIS SARAIVA MORAES ABREU

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo Sérgio Fracalanza.

Aprovado em 25 de janeiro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Sérgio Fracalanza

Prof. Dr. Fernando Sarti

Prof. Dr. André Martins Biancarelli

CAMPINAS, 25 de janeiro de 2021.

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

Ab86c Abreu, João Luis Saraiva Moraes, 1998-
Crise orçamentária da Universidade Estadual de Campinas / João Luis Saraiva
Moraes Abreu. – Campinas, SP : [s.n.], 2021.

Orientador: Paulo Sérgio Fracalanza.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Economia.

1. Universidade Estadual de Campinas. 2. Crise econômica. 3. Orçamento. 4.
Universidades e faculdades públicas. I. Fracalanza, Paulo Sérgio, 1968-. II.
Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações adicionais, complementares

Título em outro idioma: Budgetary crisis of University of Campinas

Palavras-chave em inglês:

University of Campinas

Depressions

Budget

Public universities and colleges

Titulação: Bacharel em Ciências Econômicas

Banca examinadora:

Paulo Sérgio Fracalanza [Orientador]

André Martins Biancarelli

Fernando Sarti

Data de entrega do trabalho definitivo: 25-01-2021

Este trabalho é dedicado a todas e todos que não se contentaram a se limitar aos seus deveres acadêmicos e tomaram o futuro da Universidade Estadual de Campinas em suas mãos, lutando por uma Universidade pública, gratuita e socialmente referenciada. Abrindo caminhos, frente à perseguição política, para fazê-la instrumento de combate ao racismo estrutural e às graves desigualdades sociais de nosso país.

AGRADECIMENTOS

Devo esta pesquisa ao apoio imprescindível de meu entusiasmado orientador Prof. Dr. Paulo Sérgio Fracalanza, que sempre com bom humor e atenção crítica me rendeu reflexões e apontamentos necessários, respeitando minha liberdade acadêmica e nossas diferenças políticas, contribuindo enormemente para que eu trilhasse os caminhos que transparecem neste estudo de caso e tivesse o ânimo para levá-lo a cabo da melhor forma que pude.

Devo também o agradecimento especial à todas e todos os servidores que se dispuseram a conversar sobre a crise orçamentária da Unicamp, enriquecendo profundamente o debate aqui traçado a partir dos efusivos diálogos e trocas de mensagens.

Em especial agradeço ao Thiago Baldini, coordenador da Assessoria de Economia e Planejamento da Unicamp, que se pôs de forma extremamente generosa e sincera à disposição por inúmeras vezes para dialogar sobre as minúcias do orçamento universitário e sua evolução, esclarecer as infindáveis e recorrentes dúvidas, assim como por fornecer os dados sem os quais seria impossível a realização desta pesquisa. Sem este apoio imprescindível nestes três anos esta pesquisa não encontrar-se-ia mais do que uma elocubração distante sobre o orçamento universitário.

Agradeço também o apoio incondicional da Danielly Severiano do Norte, sem o qual esta pesquisa não seria possível de ser concluída em prazo, nem com a riqueza que sua leitura atenta e os inúmeros debates traçados trouxeram ao texto.

Agradeço também à minha mãe Teresa Saraiva, que sempre me apoiou em meu interesse pela política e o destino universitário, motivações deste estudo.

Por fim, cabe ressaltar que além do extensivo levantamento sistemático e de encadeamento bibliográfico e de dados, com elaboração própria de séries históricas e indicadores, material no qual se funda esta pesquisa, foi de fundamental importância o apoio de personalidades ilustres da comunidade acadêmica da UNICAMP que se dispuseram a realizar interlocuções, trazendo visões diferentes entre si, quando não opostas, sobre a crise e seus diferentes aspectos, de grande valor para às reflexões infringidas. Reitera-se que todas as opiniões expressas neste trabalho, assim como eventuais erros, omissões e imprecisões são de minha responsabilidade. Assim, são devidos os seguintes agradecimentos:

À Profa. Dra. Carmen Cecília de Campos Lavras, pesquisadora e ex-coordenadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UNICAMP (NEPP), onde atualmente coordenadora o Programas de Estudos em Sistemas de Saúde (PESS/NEPP).

Ao Prof. Dr. Fernando Sarti, do Instituto de Economia (IE), que exerceu diversos cargos no IE, inclusive o de diretor entre 2011 e 2015, tendo assumido em 2014 a direção da Fundação de Desenvolvimento da Unicamp (FUNCAMP) onde permaneceu até 2018.

Ao Prof. Dr. José Cláudio Geromel, da Faculdade de Engenharia Elétrica e de Computação da Unicamp, membro do Conselho Universitário (CONSU).

Ao Sr. José Luis Pio Romeira, ex-coordenador do Fórum das Seis e atual coordenador geral do Sindicato dos Trabalhadores da Unicamp (STU) e membro do CONSU.

Ao Prof. Dr. Paulo Cesar Centoducatte do Instituto de Computação da Unicamp, ex-diretor e atual vice-diretor da Associação de Docentes da Unicamp (ADUNICAMP) e coordenador do Fórum das Seis (F6).

Ao Sr. Adilton Dorival Leite, enfermeiro no Hospital da Mulher Prof. Dr. José Aristodemo Pinotti (CAISM) e membro do CONSU.

Ao Prof Dr. José Tadeu Jorge da Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI), que exerceu diversos cargos de direção na Universidade, passando pela vice direção e direção da FEAGRI, pela direção da FUNCAMP, chefe de gabinete do reitor, pró reitor de desenvolvimento universitário, vice-reitor e duas vezes reitor.

(...) cumpre a todo intelectual e particularmente aos universitários, uma tomada de posição militante. (...) importa em afirmar sobre estes debates a orientação da política universitária no sentido de atender aos requisitos de progresso da nação. (...) Não existe nenhum risco em que a universidade aberta, cuja juventude tenha voz e voto na formulação de sua política, assuma uma posição oposta àqueles princípios básicos.

Darcy Ribeiro (1975)

RESUMO

Através do levantamento sistemático e do encadeamento bibliográfico e de dados, com elaboração própria de séries históricas e indicadores, este estudo busca elucidar o funcionamento e as características do orçamento da Universidade Estadual de Campinas, traçar o desenvolvimento deste desde a Autonomia Universitária (1989) até a crise orçamentária, incontornável a partir de 2015, e se debruçar sobre as principais causas e especificidades desta, assim como sobre as principais propostas que estão no debate público para solucioná-la. Desta maneira, aborda-se no primeiro capítulo os aspectos conjunturais da crise, a evolução e o funcionamento da receita universitária e os efeitos da crise econômica do país sobre o orçamento da Universidade. No segundo capítulo, a partir da análise dos diversos aspectos da elevação fixa do patamar de despesas e das restrições estruturais do volume de receitas da instituição, desvela-se os determinantes estruturais da crise. No terceiro e último capítulo são tratadas as principais alternativas aventadas no debate público, sendo avaliadas em termos de impacto orçamentário, viabilidade política e aderência a missão da universidade pública. Por fim, conclui-se que mesmo que os recorrentes déficits venham a ser equacionados – seja por meio da manutenção da danosa política austera corrente, seja fruto de uma recuperação econômica expressiva – a Universidade permanecerá com patamares de despesas muito elevados, encontrando-se de forma perene em risco e vulnerável a novas baixas na arrecadação. A UNICAMP encontra-se assim com o nível de abrangência e excelência futuros comprometidos, sendo peremptório se viabilizar alternativas efetivas, as quais inerentemente dependem de viabilizá-la politicamente junto a sociedade.

Palavras-chave: Crise Orçamentária. Universidade Pública. UNICAMP.

ABSTRACT

Through systematic survey and bibliographic and data chaining, with its own elaboration of historical series and indicators, this study seeks to elucidate the functioning and characteristics of the budget of the State University of Campinas, to trace its development from University Autonomy (1989) to the budgetary crisis, unavoidable since 2015, and to address the main causes and specificities of it, as well as the main propositions that are in the public debate to resolve it. In this way, the conjunctural aspects of the crisis are addressed in the first chapter, the evolution and functioning of the university revenue and the effects of Brasil economic crisis over the University's budget. In the second chapter, from the analysis of the various aspects of the fixed increase in the level of expenses and the structural restrictions on the volume of the institution's revenues, the structural determinants of the crisis are unveiled. In the third and last chapter, the main alternatives discussed in the public debate are discussed, being evaluated in terms of budgetary impact, political viability and adherence to the mission of the public university. Finally, it is concluded that even if the recurring deficits will be resolved - whether through the maintenance of the current damaging austere policy, or the result of an expressive economic recovery - the University will remain with very high levels of expenditure, finding it self permanently at risk and vulnerable to new losses in tax revenues. UNICAMP thus finds itself with the level of comprehensiveness and future excellence committed, and it is imperative to make effective alternatives viable, which inherently depend on making it politically feasible with society.

Key-words: Budgetary crisis. Public University. UNICAMP.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 – PARTICIPAÇÃO DAS FONTES DE RECEITA TOTAIS DA UNICAMP 1997 – 2019.	15
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO TESOIRO DO ESTADO DE 1989 A 2019.	19
GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DA RESERVA ESTRATÉGICA DA UNICAMP 2010 A 2020.	25
GRÁFICO 4 – INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA REALIZADA E PREVISTA 2007 A 2026.33	
GRÁFICO 5 – PARTICIPAÇÃO DA FOLHA DE PESSOAL NOS RTE 1989 A 2019.....	35
GRÁFICO 6 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS DISPÊNDIOS COM SEXTA-PARTE E ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO NA FOLHA DE PAGAMENTO - 1989 A 2019.	40
GRÁFICO 7 – NÚMERO DE SERVIDORES AFETADOS PELA MUDANÇA DE REGIME CLT-ESTATUTÁRIO POR ANO EM QUE PASSAM A PODER SE APOSENTAR (ANO 1 = 2013).	56
GRÁFICO 8 – PROJEÇÃO DOS IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS DA ADOÇÃO DA MUDANÇA DE REGIME CLT-ESTATUTÁRIO (ANO 1 = 2013)	58
GRÁFICO 9 - EVOLUÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO X RECEITAS.....	76
GRÁFICO 10 - COMPONENTES SELECIONADOS DA CRISE ORÇAMENTÁRIA DA UNICAMP 2008 – 2019.	78

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DÉFICITS ORÇAMENTÁRIOS REALIZADOS.	23
TABELA 2 – DESCONTOS INDEVIDOS - 2008 A 2019 - UNICAMP.	67
TABELA 3 – PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DO ESTADO E DOS INGRESSANTES DA GRADUAÇÃO DA UNICAMP POR COR/RAÇA DECLARADA (2012, 2014, 2018 E 2019).....	116
TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DO ESTADO E DOS INGRESSANTES DA GRADUAÇÃO DA UNICAMP POR FAIXA DE RENDA DOMICILIAR/FAMILIAR (2012, 2014, 2018 E 2019).....	117
TABELA 5 - COBRANÇA DE MENSALIDADES: PROJEÇÕES DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO NA UNICAMP.	121
TABELA 6 - IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DAS ALTERNATIVAS.....	136

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1. ASPECTOS CONJUNTURAIS.....	14
1.1 Como Funciona a Receita da Unicamp.....	14
1.1.1 Recursos do Tesouro do Estado (RTE).....	15
1.1.2 Recursos Próprios.....	17
1.1.3 Recursos Extraorçamentários.....	17
1.2 Evolução da Receita e Perspectivas.....	19
1.3 Corrosão das Reservas: Trajetória de Déficits.....	22
CAPÍTULO 2. ASPECTOS ESTRUTURAIS DA CRISE.....	27
2.1 Despesas com Pessoal.....	28
2.1.1 Inativos.....	28
2.1.1.1 Funcionamento do Sistema Previdenciário da Unicamp.....	28
2.1.1.2 O problema orçamentário do Sistema Previdenciário da Unicamp.....	30
2.1.1.3 A Insuficiência Financeira.....	32
2.1.1.4 Trajetória e Perspectivas de Estabilização da Folha.....	32
2.1.1.5 Impactos na Crise Orçamentária da Universidade.....	34
2.1.2 Ativos.....	36
2.1.2.1 Elementos Constituintes da Carreira e Remuneração.....	36
2.1.2.1.1 <i>Carreira na Unicamp</i>	37
2.1.2.1.2 <i>Direitos e Benefícios</i>	39
2.1.2.1.2.a <i>Quinquênios e Sexta Parte</i>	39

2.1.2.1.2.b Gratificações Incorporadas.....	41
2.1.2.1.2.c Auxílio Alimentação.....	43
2.1.2.1.3 <i>Salários Excessivos?</i>	44
2.1.2.1.3.a Evolução Salarial.....	44
2.1.2.1.3.b Disparidades Entre Novos e Antigos Servidores.....	46
2.1.2.1.3.c Teto Salarial ou Supersalários?.....	47
2.1.2.2 Políticas de Recursos Humanos Demasiadamente Onerosas?.....	49
2.1.2.2.1 <i>Inchaço de Funcionários?</i>	49
2.1.2.2.2 <i>De 40 Para 30 Horas na Área da Saúde.</i>	52
2.1.2.2.3 <i>Mudança CLT-Estatutário.</i>	55
2.1.2.2.3.a Impacto Orçamentário e no Quadro de Servidores.....	56
2.1.2.2.3.b Problema Jurídico e de Equidade de Condições Entre os Servidores.....	61
2.1.2.2.4 <i>Isonomia Salarial Incompleta.</i>	62
2.2 Descontos Indevidos.....	65
2.3 Ampliação Não Repassada.....	68
2.4 Orçamento da Área da Saúde.....	70
2.5 Diagnóstico dos Aspectos Estruturais.....	74
CAPÍTULO 3. ALTERNATIVAS.....	82
3.1 Metodologia de Análise das Alternativas.....	82
3.2 Alternativas Externas.....	86
3.2.1 Preâmbulo: faz sentido o aumento dos recursos do Estado à Unicamp?.....	86
3.2.2 Aumento do Repasse do ICMS.....	91
3.2.2.1 Proposta do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo.....	92

3.2.2.2 Proposta Fórum das Seis.....	93
3.2.2.3 Efetivação da Promessa de Ampliação Não Repassada.....	94
3.2.3 Cessar Descontos Indevidos.....	95
3.2.4 Pagamento da Insuficiência Financeira.....	96
3.2.5 Autarquização da Área da Saúde.....	97
3.2.6 Observação Sobre a Sustentação Política Da Universidade.....	104
3.3 Alternativas Internas.....	109
3.3.1 Enxugamento de Funcionários.....	109
3.3.2 Cobrança de Mensalidades.....	111
3.3.2.1 Cobrança de Mensalidades nos Cursos de Extensão e Pós Graduação Lato Senu.....	113
3.3.2.2 Cobrança de Mensalidades nos Cursos de Graduação da Unicamp.....	115
3.3.2.3 Endowments.....	126
3.3.2.4 Financiamento Misto.....	131
3.4 Tabela com Impacto Orçamentário das Alternativas.....	135
CONCLUSÃO.....	137
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	141

Introdução

Desde 2014, a Universidade Estadual de Campinas encontra-se em quadro de crise orçamentária, ou seja, suas receitas vêm sendo insuficientes para cobrir suas despesas. Este cenário tem levado a recorrentes déficits orçamentários e à progressiva corrosão da reserva orçamentária da UNICAMP. Diante deste quadro inédito, iniciado com a maior crise econômica da história do Brasil (ROSSI, Pedro; MELLO, 2017), a Administração Central, com a aprovação do Conselho Universitário, passou a aplicar uma política de austeridade para conter as despesas, congelando salários, carreiras, contratações e investimentos, e instituindo novas fontes de receitas, a exemplo da constituição do fundo patrimonial e da permissão de cobranças na pós graduação lato sensu. Esses esforços de contingenciamento de recursos, que objetivavam evitar a exaustão da reserva estratégica, na esperança de uma recuperação econômica, sofreram forte abalo recente com a queda nas receitas do Estado, fruto da paralisação das atividades econômicas como resultado das medidas sanitárias de controle da pandemia do COVID-19.

É neste contexto que esta pesquisa se insere, escrita em meio ao olho do furacão da crise, se propondo a dar conta da complexidade envolta em suas muitas facetas. Buscando servir como instrumento de reflexão crítica sobre as decisões passadas e as perspectivas de futuro para a Universidade Estadual de Campinas, destrincham-se os aspectos conjunturais e estruturais da crise, buscando explicar ao leitor leigo o funcionamento do orçamento universitário, e trazendo à tona a avaliação das principais alternativas para o financiamento da Universidade. Algumas alternativas já foram implementadas, outras se estuda implementar. Outras, ainda, espera-se, não verão a luz.

Assim, serão abordados ao longo deste estudo não apenas os fatores que são diagnosticados como fundamentais à crise orçamentária, seja enquanto motivadores desta, seja enquanto alternativas, mas também aqueles que comumente são aventados no debate público, buscando avaliá-los de forma crítica.

Para tal, no primeiro capítulo trata-se dos aspectos conjunturais da crise, abordando como funciona a receita da Unicamp, sua evolução recente e a conseqüente trajetória de déficits que levou à corrosão da reserva estratégica da Universidade. No segundo capítulo, volta-se a atenção aos aspectos estruturais desta crise, ressaltando-se a evolução da folha de pessoal ativo e inativo, os custos advindos de políticas de recursos humanos adotadas no período recente, o gasto com a área da saúde, as promessas de aumento dos recursos do governo do Estado não cumpridas e os descontos indevidos realizados sobre os recursos destinados à Universidade. O recorte histórico, sempre que possível, será de 1989, momento em que se configurou a atual

estrutura de financiamento da Universidade com a obtenção da Autonomia Universitária, até 2019, último ano em que os dados da Universidade se encontravam consolidados no momento de elaboração da pesquisa.

Por fim, uma vez apresentados os fatores que configuram o quadro de crise orçamentária, passa-se, no terceiro capítulo, à análise das principais alternativas de financiamento, internas e externas, postas no debate público, buscando avaliá-las individualmente segundo o impacto orçamentário, a viabilidade política e a coerência com a proposta e valores da Universidade Pública. Entre as alternativas internas, que podem ser decididas no âmbito da própria gestão interna da Universidade, serão abordadas a cobrança de mensalidades, o financiamento misto, os endowments e o enxugamento do quadro de funcionários. Das alternativas externas, que envolvem a interlocução com o Governo do Estado, serão consideradas, a partir de uma análise crítica da sustentação política da Universidade, as possibilidades do aumento do repasse do ICMS à Universidade, o cessar dos descontos indevidos, o pagamento da insuficiência financeira da Unicamp pelo Governo do Estado e a eventual autarquização da área da saúde.

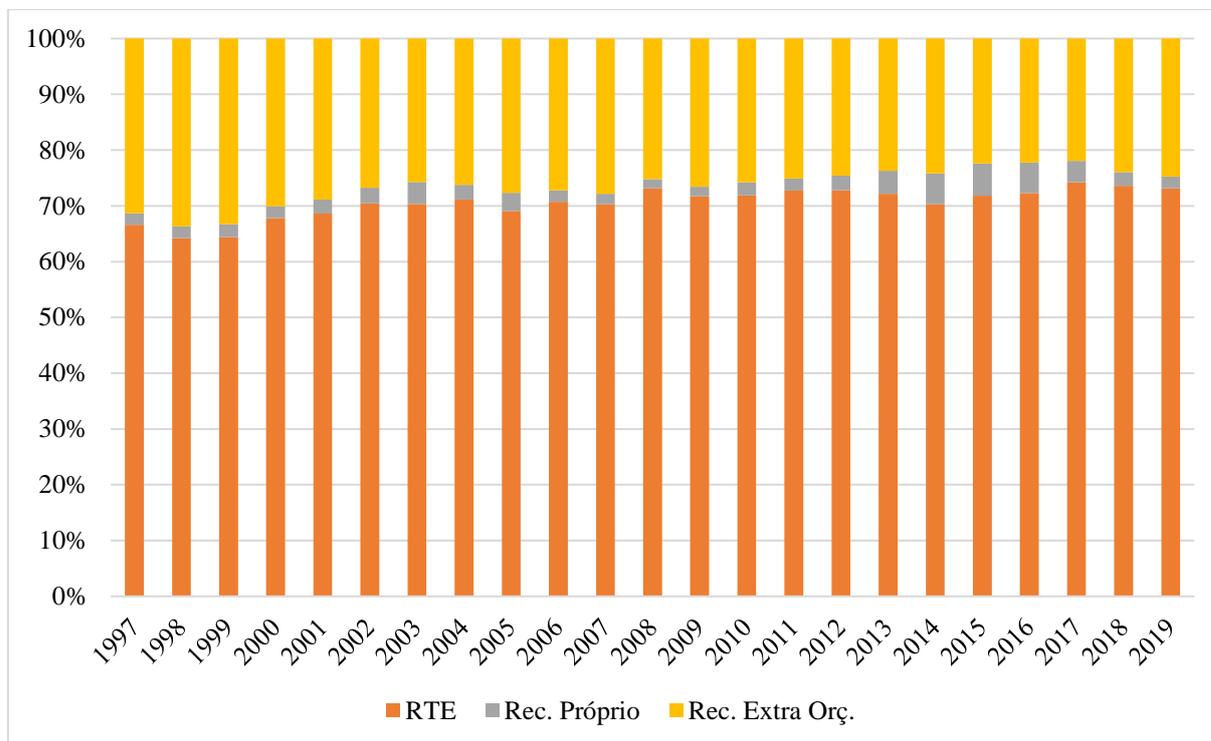
Capítulo 1. Aspectos Conjunturais

1.1 Como Funciona a Receita da Unicamp

A Universidade Estadual de Campinas, fundada em 1966, chega após pouco mais de meio século de existência, no final de 2019, ano final de nosso recorte temporal, com uma receita total, ou seja, orçamentária e extraorçamentária, acima da casa dos 3,3 bilhões. Para efeito de comparação, a receita total do município de Campinas no mesmo ano foi de pouco mais de 5,1 bilhões de reais (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2018). Este expressivo valor foi despendido integralmente para amparar sua larga infraestrutura voltada ao ensino, pesquisa e extensão. Em 2019, havia 37.670 alunos matriculados em 65 cursos de graduação e 158 programas de pós-graduação oferecidos nos campi de Campinas, Piracicaba e Limeira. Outros 3.280 estudantes matriculados em 36 cursos de ensino médio ou técnico e 18.299 estudantes matriculados em cursos de extensão. A Unicamp contava com uma equipe de 2.019 docentes, dos quais 99% possuíam, no mínimo, o título de doutor e 95% atuavam em regime de dedicação exclusiva, e com 7135 servidores não docentes. A Universidade também administrava Ambulatórios Médicos de Especialidades (AMEs) de 7 municípios da região, possuía 3 hospitais, 2 colégios técnicos e 29 bibliotecas que contavam à época com 1.052.142 livros. Seus vestibulares atraíam mais de 80.758 inscritos, e entre os ingressantes quase 50% eram oriundos de escolas públicas. Contava, ainda, com uma produtividade acadêmica, segundo a base de dados Scopus, de 3,2 artigos publicados por ano por professor, possuía 5.778 projetos com financiamento e mais de 18.647 produções científicas anuais (AEPLAN. 2020). É digno de nota que fruto dessa enorme abrangência e qualidade, a Unicamp fora reconhecida, tanto em 2017, como em 2018, pela publicação britânica Times Higher Education, como a melhor Universidade da América Latina.

Como pode ser observado no GRAF. 1 abaixo, para ser capaz de financiar todo esse enorme contingente de atividades e atribuições, a Unicamp dispõe de três principais fontes de receitas que mantém uma proporção entre si relativamente estável no tempo: os Recursos do Tesouro do Estado (RTE), os Recursos Próprios e os Recursos Extraorçamentários.

GRÁFICO 1 – PARTICIPAÇÃO DAS FONTES DE RECEITA TOTAIS DA UNICAMP 1997 – 2019.



Fonte: Elaboração própria com base em dados da AEPLAN.

1.1.1 Recursos do Tesouro do Estado (RTE)

A Unicamp é uma das três Universidades Públicas Paulistas, e, dessa forma, reparte com a USP e UNESP os 9,57% da arrecadação do ICMS Paulista, principal fonte de financiamento destas, recebendo 2,1958% do total arrecadado, ou 22,9% do repasse feito às estaduais. Em valores reais¹ isso correspondeu, no ano de 2019, a pouco menos de 2,3 bilhões de reais², o equivalente a 73,5% do total das receitas da Universidade como pode-se observar no GRAF. 1 acima.

¹ Todos os valores que são mencionados em termos reais neste trabalho, a menos que especificado, foram deflacionados em reais (R\$) a preços de março de 2019 pelo índice de inflação IPCA, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), segundo os dados do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC). Na ausência da menção a valores reais, os dados encontram-se expressos em valores nominais.

² Para a realização desta pesquisa contou-se com a colaboração da Assessoria Estratégica de Planejamento Econômico da Unicamp (AEPLAN) que forneceu as tabelas e planilhas, além de dados isolados, do orçamento da Universidade Estadual de Campinas. Gentilmente a Assessoria também instruiu sobre a metodologia utilizada nas mesmas. Assim, em virtude da exaustiva quantidade de dados fornecidos pela Unicamp, optou-se por referenciar exclusivamente aqueles que não foram fornecidos pela AEPLAN, sendo todos os demais endereçados a esta fonte.

Assim o repasse dos RTE é o compromisso do Governo do Estado de São Paulo com a garantia da educação superior de qualidade no Estado, pois as Universidades Públicas Estaduais dependem prioritariamente dele para manterem suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Os 9,57% são repartidos com base na arrecadação do ICMS Líquido Paulista, ou seja, da quota parte da arrecadação do ICMS pertencente ao Governo do Estado de São Paulo (quota parte de 75%, frente aos 25% destinados aos municípios), intitulada ICMS-QPE, mas não sem antes serem descontados valores conhecidos como Descontos Indevidos, que trataremos mais à frente no capítulo 2. Antes de se chegar ao valor líquido da arrecadação é acrescido ao valor bruto do ICMS os recursos do Programa Estadual de Parcelamento (PEP), receita referente à quitação de dívidas do ICMS renegociadas.

É fundamental salientar que essa forma pela qual as universidades paulistas se financiam atualmente, com um repasse fixo de percentagem do ICMS, inicia-se com a Autonomia Universitária em 1989, estabelecida no decreto 25.598/1989 pelo ex-governador Orestes Quéricia. Antes da Autonomia Universitária ser promulgada, o financiamento das universidades paulistas dependia da negociação direta com o governador e com a assembleia legislativa, ficando à mercê do apoio político. Nas palavras de José Goldemberg, ex-Reitor da USP:

Até então o orçamento das universidades era fixado no orçamento-geral do Estado de uma forma que variava com os ventos políticos do momento. (...) As carreiras administrativas e técnicas das universidades eram sujeitas, na época, às mesmas regras das carreiras do Estado e qualquer modificação passava por órgãos externos a elas. Contratações, nomeações e viagens internacionais tinham de ser aprovadas pelo próprio governador. Como os orçamentos fixados no início do ano eram insuficientes - sobretudo por causa da inflação vigente -, era necessário negociar com o governo, o tempo todo, recursos adicionais (suplementações), cujo sucesso dependia de relações pessoais e políticas. A autonomia de gestão era mera ilusão. (GOLDEMBERG, José, 2014, p. 1)

Desta forma a Autonomia Universitária, apesar de apresentar formalmente um caráter prioritariamente financeiro, teve por fundo e consequência, em consonância com o então recente momento de redemocratização que o país passava, o efeito de uma autonomia política das Universidades Estaduais Paulistas, tanto de gestão quanto acadêmica.

Indubitavelmente o novo modelo de financiamento inaugurado em 1989 foi importantíssimo para a expansão e consolidação da Unicamp e para a ampliação de sua influência e de seu prestígio, porém ao estabelecer como a principal fonte de recursos da

universidade a arrecadação do ICMS também legou ao orçamento a dependência dos ventos da economia. Isso se mostraria extremamente problemático diante da recente crise fiscal vivida pelo Estado brasileiro desde 2014, quando a baixa na arrecadação produziu impactos devastadores sobre as finanças das Universidades Estaduais Paulistas.

1.1.2 Recursos Próprios:

A receita própria é toda a receita que tem sua origem na própria Universidade. É o caso das receitas de aplicações financeiras, das unidades universitárias, de aluguéis para cantinas, de transportes, dos restaurantes universitários e outras diversas. Seu maior contingente advinha, até o ano de 2019, dos rendimentos decorrentes das aplicações financeiras realizadas com a reserva estratégica, recursos excedentes oriundos dos momentos de bonança que foram poupados para a manutenção do equilíbrio orçamentário em situações de crise. Porém, no ano de 2020, pela primeira vez os rendimentos da reserva, auferidos com os juros e a atualização monetária sobre os recursos aplicados, não serão mais o principal grupo de receita responsável pelos recursos próprios. Esta redução nas receitas de aplicações financeiras decorre majoritariamente do consumo do montante das aplicações em função dos recorrentes déficits orçamentários e secundariamente da constante redução nas taxas de juros entre 2016 e 2020, que diminuíram os rendimentos das receitas de aplicações financeiras.

Este cenário impõe uma tendência a modificação da distribuição das fontes de recursos da Unicamp em favor das demais e ao conseqüente rebaixamento do valor total dos recursos próprios, como pode-se observar no GRAF. 1. Assim, se em 2014 os recursos próprios, em seu auge histórico de arrecadação, chegaram a representar 5,54% do total de recursos da Universidade, correspondentes a R\$198,5 milhões em valores reais, o montante é rebaixado a R\$67,8 milhões, também em valores reais, passando a representar apenas 2,19% do total em 2019.

1.1.3 Recursos Extraorçamentários:

Diferentemente dos recursos do Tesouro do Estado e dos recursos próprios, que são recursos orçamentários, os recursos extraorçamentários, como o nome indica, não se vinculam à execução do orçamento, não aparecem no mesmo, nem cobrem despesas orçamentárias. Em termos contábeis é o que se chama de passivo exigível, ou seja, a entrada desse recurso já possui destino certo, não podendo ser utilizados no custeio de outras despesas que não as designadas

previamente. Ou seja, são recursos que não podem cobrir despesas orçamentárias como, por exemplo, o pagamento da folha salarial. Por isso, será dada menor atenção a esses recursos no decorrer da pesquisa, uma vez que não se encontram, como seus congêneres orçamentários, no cerne dos problemas e soluções da crise financeira da Universidade.

Mesmo não participando dos recursos orçamentários, e assim incapazes, como veremos mais à frente, de servir para a compensação do crescimento dos grupos de despesas mais relevantes à crise, estes recursos são uma parcela volumosa e importantíssima para o funcionamento da Universidade Estadual de Campinas. Seu montante, a preços de março de 2019, correspondeu a R\$771,8 milhões, equivalentes a 24% dos recursos totais da Universidade, como pode-se observar no GRAF. 1 acima.

Na Unicamp estes advêm da administração pública federal, estadual ou municipal, de empresas públicas e privadas, de instituições de pesquisa como a CAPES, a FAPESP e o CNPq, dos recursos repassados pelo SUS em função da prestação de serviços na área da saúde, dos cursos de extensão pagos oferecidos, do vestibular, de eventos, de convênios em geral, entre outras receitas diversas.

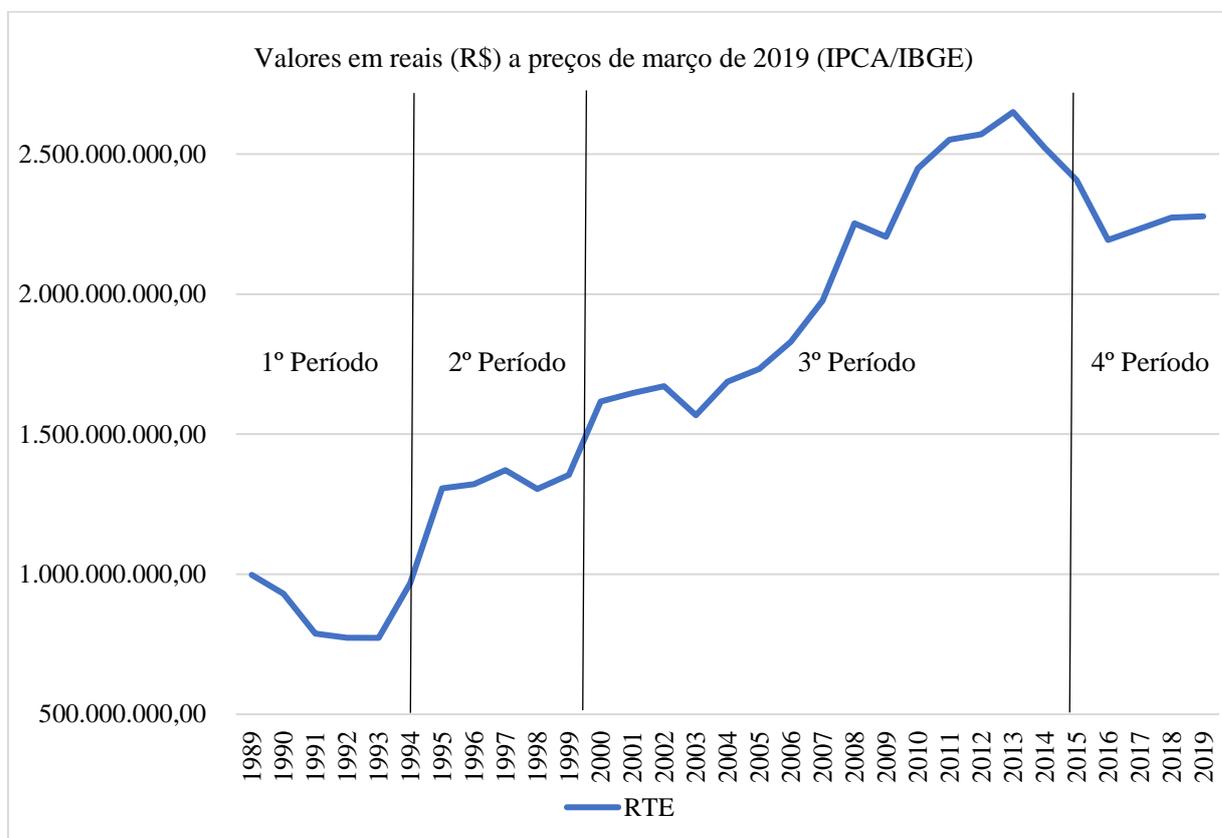
Uma vez que os principais grupos de recursos extraorçamentários, entre 1997 e 2019, mantiveram uma participação relativamente estável no tempo, apresentando uma média do desvio padrão dos grupos de apenas 1,67 pontos percentuais, podemos observar as médias que cada grupo representou, no intervalo de tempo, para fazer aferições sobre suas distribuições e a relevância de cada um destes grupos para o orçamento universitário.

Assim, pode-se afirmar que os recursos extraorçamentários são direcionados majoritariamente para cobrir as despesas com fomento à pesquisa e com a área da saúde. Próximo de $\frac{1}{3}$ dos recursos são destinados pelo SUS para o atendimento médico hospitalar da rede pública de saúde ofertada pela Unicamp. Já as principais agências de fomento à pesquisa no país, FAPESP, CAPES, CNPq e FINEP, todas públicas, somam, na média, outros 45% dos recursos extraorçamentários arrecadados. A expressiva parcela dos recursos extraorçamentários destinados ao financiamento da saúde pública e ao fomento da pesquisa demonstram a importância destes recursos para o funcionamento regular e saudável das atividades fins da Unicamp. Os recursos restantes se diluem de forma mais equitativa entre os diversos grupos de receitas. Ressalta-se também a baixa participação dos recursos de empresas, sejam públicas ou privadas, respectivamente 3,28% e 4,30%. Mais à frente, no capítulo 3, ao debruçarmo-nos sobre o modelo de financiamento misto, isto será de grande relevância e terá algumas das motivações esclarecidas.

1.2 Evolução da Receita e Perspectivas

A análise da evolução das receitas da Unicamp tem por ponto de partida a consolidação do atual modelo de financiamento com o decreto da Autonomia Universitária em 1989, ponto chave para compreender a crise atual. Para esta análise, que se estende até o ano de 2019, se estabelece uma divisão em quatro períodos, como pode-se ver no GRAF. 2 abaixo, dando ênfase à evolução dos RTE em função de sua importância no dinamismo do orçamento universitário.

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO TESOURO DO ESTADO DE 1989 A 2019.



Fonte: Elaboração própria com base em dados da AEPLAN.

O primeiro período é delimitado de 1989 a meados de 1994. Quando é conquistada³ a Autonomia Universitária, em 1989, é negociada pelo reitor da Unicamp Paulo Renato (1986-

³ Segundo o texto, “Conquista do movimento de 1988, autonomia chega aos dias de hoje cercada de desafios” (CONQUISTA..., 2021), a Autonomia Universitária foi fruto de um longo processo mobilização da comunidade acadêmica das três Universidades Públicas Paulistas, sendo marcada pela histórica manifestação do dia 27 de outubro de 1988 onde, atendendo o chamado das entidades sindicais das três universidades, dezenas de ônibus com manifestantes de várias partes do Estado se dirigiram para um protesto no Palácio dos Bandeirantes sendo recebidos por um largo aparato militar. Naquele dia registrou-se uma repressão violentíssima, com nove

1990) com o então governador do Estado de São Paulo Orestes Quécia (PMDB) o valor do repasse em 8,4%, valor muito inferior aos 11,6% que eram reivindicados pelas representações sindicais dos servidores das Universidades Públicas Paulistas à época. Estabelecido legalmente o recurso em 8,4% por meio de um decreto do Governador, o orçamento universitário viu no período de forte inflação e de fracasso dos planos econômicos Collor I e Collor II, um declínio real dos seus recursos. Uma vez que o patamar do repasse inicialmente definido era insuficiente, o orçamento universitário teve um primeiro aumento no repasse em 1992, dos originais 8,4% para o patamar de 9%.

A partir da estabilização monetária com o Plano Real, em 1994, inicia-se um segundo período que, diferente do primeiro, foi marcado pelo crescimento real do orçamento universitário da Unicamp. As Receitas do Tesouro do Estados apresentam, em termos reais, certo crescimento no ano de 1994 e saltam de patamar em 1995, aumentando 35% em relação ao ano anterior, saindo do montante médio do primeiro período de R\$871,5 milhões e atingindo a média de R\$1,332 bilhões no segundo período. Este crescimento se deu como fruto da retomada do dinamismo da arrecadação e de um novo aumento da alíquota do ICMS às estaduais paulistas, passando dos 9%, definidos em 1992, para os 9,57% vigentes até hoje. Este novo patamar de recursos orçamentários se mantém relativamente estável, atingindo um novo salto de crescimento real apenas no ano 2000, onde os RTE apresentam um aumento real de 19,38% do RTE em relação ao ano de 1999, demarcando assim o início da delimitação do terceiro período.

Do final de 1999 até 2014 caracteriza-se um período de forte crescimento das receitas universitárias, puxadas principalmente pelo crescimento da arrecadação do ICMS em decorrência do crescimento da formalização no mercado de trabalho e do dinamismo econômico.⁴ As Receitas do Tesouro do Estado cresceram em termos reais 86% no período de 1999 a 2014, o equivalente a um acréscimo real de R\$1,168 bilhões quando se compara o RTE de 2014 com relação ao ano de 1999, com uma média de crescimento real anual de 4,23%.

O último período, que se inicia em 2015 e permanece até a publicação deste trabalho de forma indefinida, é o da crise orçamentária da Unicamp, marcado por uma abrupta queda em todas as fontes de receitas. Comparativamente a 2014, em 2016 as receitas orçamentárias e

manifestantes hospitalizados, amplamente repercutida nos jornais e noticiários. Evento fundamental para que o governador à época decidisse pelo decreto da autonomia.

⁴ Segundo os dados da PNAD Contínua (IBGE, 2014) e da PNAD (IBGE, 2002), se em 2002 o nível de pessoas no total de empregos no trabalho principal que tinham carteira assinada no Brasil era de 54,05%, em 2014 chegou a 64,16%. Segundo os dados da PME (IBGE, 2014), no mesmo período, o desemprego no país caiu de 12,6% para 4,8%.

extra orçamentárias da Unicamp haviam encolhido, respectivamente, 13,2% e 22,3%. A crise econômica sem precedentes que se instaura no país foi a principal responsável pela baixa na arrecadação.⁵ Mesmo após 2016, ano do fundo do poço, em 2019 os RTE assim como a arrecadação do ICMS ainda permaneciam em patamares reais comparáveis aos de uma década antes, não chegando sequer ao nível arrecadado em 2010.

Cabe observar que mesmo com a crise orçamentária, consolidou-se ao longo das duas primeiras décadas do segundo milênio um novo patamar de receitas nunca antes visto. Se as receitas totais da Unicamp (orçamentária e extra orçamentárias) em 1998, em valores reais, eram de R\$2,030 bilhões, em 2019, mesmo com a crise orçamentária, elas correspondiam a R\$3,115 bilhões, valor 53,5% superior.

Este novo patamar alcançado se estabeleceu pela ampliação da arrecadação do ICMS e o consequente crescimento dos RTE da Universidade. Já os recursos extraorçamentários, apesar do significativo e consistente crescimento real de 25% de 2005 a 2014, retornaram após 2015 aos patamares rebaixados do fim dos anos 1990, não consolidando assim alteração substantiva no patamar de receitas. Esse movimento de ampliação do montante dos recursos vindos do Estado promoveu de forma gradual uma modificação na participação das fontes de receitas em favor dos RTE. Enquanto em 1998 os RTE e os recursos extraorçamentários representavam, respectivamente, 64% e 34% do total das receitas, em 2019 eles passaram a representar 75% e 25%.

O futuro das receitas da Unicamp, assim como das demais Universidades Estaduais Paulistas, é muito incerto e encontra dois grandes desafios. O primeiro é a tendência de baixo dinamismo da arrecadação do ICMS no longo prazo, consequência da desestruturação produtiva, do aumento da informalidade e da “guerra fiscal”. O segundo desafio é a iminente reforma tributária que se encontra em discussão no Congresso Federal podendo tanto resultar em alterações nas alíquotas do ICMS, e por consequência no RTE, quanto na própria extinção do imposto, que passaria a ser unificado com outros tributos um único Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Assim, a Autonomia Universitária das estaduais paulistas pode ser posta em risco caso não se garanta o respaldo político que estabeleça o financiamento adequado das Universidades Estaduais Paulistas nos novos moldes tributários que devem ser assumidos no país no futuro próximo.

⁵ Ver especialmente o relatório do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da UNICAMP, intitulado *Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré* (ROSSI, Pedro; MELLO, 2017).

1.3 Corrosão das Reservas: Trajetória de Déficits

A trajetória recente da arrecadação só faz sentido na análise orçamentária quando olhada conjuntamente com a trajetória das despesas. Para a sustentação de uma universidade do porte da Unicamp abre-se um enorme leque de gastos. São contratos, custeio, pessoal, restaurantes, permanência estudantil, investimentos etc. Destes gastos destaca-se a despesa com pessoal, que vêm representando na última década em torno de 84% das despesas orçamentárias. Em seguida, em montantes muito aquém dos despendidos com pessoal, encontram-se as despesas contratuais que em 2019 representaram 5,3% dos gastos, variando ao longo dos anos em torno desse valor, e os demais 6 grupos de despesas que variaram sua participação ao longo dos anos entre pouco mais de 0 e 3%.⁶

Como é esperado de um espaço de formação de pessoas, o bem mais valioso da universidade é seu quadro de professores e funcionários e, conseqüentemente, o gasto com pessoal é com efeito o maior gasto da Universidade e é nele que se deve despender maior atenção para compreender a crise orçamentária da Unicamp. Em 2016, seu montante chegou a equivaler a preocupantes 101,49% dos Recursos do Tesouro do Estado (RTE) e representar 84,25% do total das despesas, já em 2019 este grupo consumiu 89,50% dos RTE e foi responsável por 84,73% das despesas totais. O grupo de pessoal se divide em uma série de pagamentos: da folha salarial dos servidores públicos, o que inclui os 1.782 servidores docentes e 7.135 servidores não docentes ativos em 2019, das aposentadorias dos 4.764 servidores aposentados estatutários (que têm suas aposentadorias pagas pelo orçamento da Universidade), das gratificações, horas extras e do regime de sobreaviso, dos plantões na área da saúde e do programa de auxílio alimentação. Cabe ressaltar que não são contabilizados neste grupo as despesas com os funcionários terceirizados, utilizados principalmente nas atividades de limpeza e manutenção, estando essas englobadas no grupo de despesas contratuais.

Mais à frente, no item 2.1, serão analisadas com maior profundidade a evolução das despesas com pessoal. Por ora cabe dizer que elas aumentaram em valores reais na média anual de 5% de 2000 a 2013, crescimento expressivo e contínuo, acompanhado pelo crescimento médio anual de 3,9% das receitas orçamentárias nos mesmos anos. Ou seja, observou-se uma trajetória de crescimento que se aparentava viável naquele momento, visto o crescimento das receitas. Porém, especialmente a partir do ano de 2013, no qual a Universidade bateu seu recorde histórico de arrecadação, essa evolução até então compatível com o orçamento já

⁶ Sendo estas despesas de caráter orçamentário elas serão custeadas exclusivamente pelos recursos orçamentários, encontrando-se assim no centro da análise do orçamento universitário.

começaria a apontar patamares de participação das despesas com folha de pessoal frente às receitas ao mínimo preocupantes. O comprometimento de 92,5% dos RTE com uma despesa fixa, em um exercício de orçamento excepcionalmente positivo como 2013, pode ser entendido como um sinal de perigoso desequilíbrio orçamentário constituído já naquele ano, uma vez que a Universidade divulga a participação de 85% como ideal para sua sustentabilidade orçamentária. Essa trajetória de elevado crescimento das despesas com o grupo de pessoal foi estancada a partir de 2014, revertendo-se a tendência, quando se estabelecem recorrentes decréscimos neste grupo de despesas a partir de 2015, porém esta reversão ainda não foi suficiente para que a baixa na arrecadação desencadeada pela depressão econômica no mesmo ano não gerasse expressivos déficits, observáveis na TAB. 1 abaixo.

TABELA 1 – DÉFICITS ORÇAMENTÁRIOS REALIZADOS.

Valores em reais (R\$) a preços de março de 2019 (IPCA/IBGE)	
Ano	Déficit (R\$)
2013	16.620.512,05
2014	- 78.906.956,81
2015	- 70.467.713,08
2016	- 243.381.629,39
2017	- 220.438.145,52
2018	- 94.314.224,50
2019	- 51.988.432,88

Nota: Para se chegar ao saldo real orçamentário dos exercícios, a partir dos demonstrativos de receita e despesa dos Fechamentos Orçamentários da Unicamp: 1º) foram retirados das receitas de cada ano os recursos "Transferência de Saldo do Ano Anterior"; 2º) foram retirados das despesas os "SalDOS de Dotação do Ano Anterior" e transferidas para o ano anterior; 3º) foram também excluídos os aportes da reserva estratégica à receita, o que ocorre excepcionalmente no ano de 2014, e contabilizados na receita todos os recursos do grupo "Outras Fontes de Receitas".

Fonte: Elaboração Própria com base nos Fechamentos Orçamentários de 2012-2019 da AEPLAN.

Este movimento conjunto de um elevado patamar de despesas com pessoal, que explicar-se-á no Capítulo 2, com a expressiva redução das receitas, explicadas no quarto período temporal tratado no item anterior, fez com que o orçamento universitário apresentasse sucessivos déficits incontornáveis a partir de 2015, como é possível ver na TAB. 1.⁷ Déficits

⁷ As duas principais formas de se contabilizar o resultado de um orçamento, e por consequência o saldo orçamentário da instituição, são, ou por regime de competência, ou por regime de fluxo de caixa. Assim, cabe ressaltar que os relatórios orçamentários da Unicamp apresentam uma grande dificuldade neste sentido, pois ao longo dos anos incluem ambos os regimes de contabilidade no mesmo relatório e sofreram inúmeras mudanças metodológicas, dificultando a comparação entre os exercícios e chegando a incidir em duplicidade (quando

estes que se ampliaram ou se reduziram conforme a dinâmica da crise econômica e seus impactos sobre a arrecadação do ICMS, o que conduziu a administração central da Universidade a realizar medidas de contingenciamento, redução de investimentos e ser conivente com a corrosão salarial de seus servidores, dando-lhes reajustes pouco ou nada significativos. A sustentabilidade das atividades da Universidade frente aos recorrentes déficits só pode ocorrer sustentada por essas medidas de contingenciamento e pelo consumo ano após ano da reserva estratégica, constituída para enfrentar situações críticas como essa.

A reserva estratégica é um montante de recursos poupados pela Unicamp para situações de enfrentamento de eventuais problemas na arrecadação do ICMS, ou seja, destinada a manter o equilíbrio orçamentário em situações de crise. A sua variação pode ser utilizada como indicador da situação orçamentária da Universidade em momentos de crise. Seu montante é constituído pelo saldo financeiro da Universidade e sua fonte de recursos são os superávits realizados, no caso, anteriormente à crise. A reserva se mantém aplicada e os rendimentos dessas aplicações constituíam a principal fonte de receita própria da Universidade, sendo ultrapassada em 2019 pelo conjunto dos demais recursos próprios em decorrência primordialmente da redução do montante da reserva em sua utilização para o enfrentamento da crise e secundariamente pela queda nas taxas de juros no País.

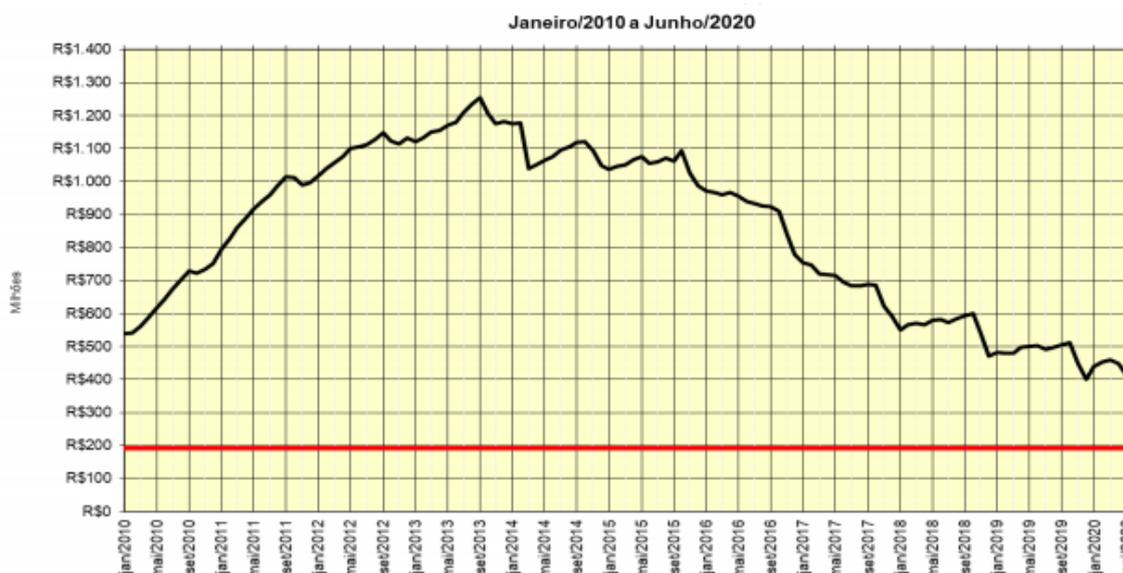
É possível acompanhar sua evolução desde janeiro de 2010 a junho de 2020 no GRAF. 3 abaixo. Como é visível, enquanto a boa onda de arrecadação e juros altos perdurou, até 2013, permitiram-se importantes aportes à reserva estratégica, fazendo ampliar seu montante a níveis históricos nunca alcançados. Porém, os recorrentes e expressivos déficits realizados a partir de 2014, e de forma incontornável a partir de 2015⁸, reduziram significativamente o capital da

despesas de um exercício são contabilizadas em outros exercícios). Desta forma, até o ano de 2016, não foi possível se apoiar nos déficits divulgados pela Universidade em decorrência destas questões metodológicas, exigindo-se a adoção dos três procedimentos metodológicos explicitados na Tab. 1.

⁸ Apesar da Unicamp efetivamente ter realizado um déficit real de R\$78,9 milhões em 2014, pode-se afirmar que naquele ano, o segundo de maior arrecadação da história da Universidade, havia plenas condições para que não se registrasse o saldo negativo ao final do exercício. Isso não por conta do patamar elevado de arrecadação, que já se encontrava pressionado pelo alto crescimento da folha salarial, mas em função de que excepcionalmente a Universidade recebera naquele ano o aporte do montante nominal de expressivos R\$208,7 milhões a seu orçamento. Estes recursos extras foram consequência da edição da Lei Complementar Estadual nº1010/2007, que instituiu a SPPrev, permitindo a repactuação das dívidas existentes entre o Estado e o IPESP, retornando R\$ 178,6 milhões à Universidade. Outros R\$30,1 milhões foram originados de transferência do Banco do Brasil (BB) à UNICAMP, devido a parceria estabelecida entre o banco e o Estado de São Paulo. Apesar do cenário de desaceleração econômica, em um contexto de elevada e crescente participação da folha salarial nas despesas, a Administração da Universidade e o Conselho Universitário optaram por destinar o aporte do recurso de R\$178,6 milhões para a compra do terreno da Fazenda Argentina, no valor de R\$157 milhões, o que correspondeu a uma ampliação da área da Universidade em 60% da extensão do campus Barão Geraldo, e o restante para o Programa de Manutenção Predial (PMP). Já os recursos do BB entraram como fonte de receita para as despesas já vigentes, reduzindo o déficit realizado. Assim, não se pode responsabilizar apenas a baixa no repasse pelo déficit do respectivo ano, uma vez que havia recursos, já retirados os do BB, em valor 189% superior ao do déficit realizado

reserva: se em 2014 ela inicia o ano próximo de R\$1,180 bilhões, em 2019 finaliza com R\$460,24 milhões.

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DA RESERVA ESTRATÉGICA DA UNICAMP 2010 A 2020.



Fonte: Segunda Revisão Orçamentária 2020 – Demonstrativo Receitas/Despesas – Informação AEPLAN 0415/2020.

Assim, é a reserva estratégica que têm garantido a sustentabilidade orçamentária da Universidade, única fonte própria de recursos capaz de arcar com os déficits em todos os anos de crise. Porém, deve-se atentar que este montante está se esgotando e há grandes incertezas sobre a necessária recuperação econômica⁹. Chega-se em 2021 no sétimo ano de crise e sem clareza sobre seu fim, encontrando-se assim a crise orçamentária em seu mais delicado momento: cada vez mais próxima do esgotamento das reservas estratégicas e sem perspectivas de uma recuperação pungente da arrecadação do ICMS, a Universidade Estadual de Campinas

disponíveis e que se decidiu por utilizá-los para bancar novas despesas não previstas na Proposta de Distribuição Orçamentária.

⁹ Apesar do alentador e imprevisível déficit de R\$8,673 milhões e da participação da folha de pessoal nos RTE de 88,08% registrados no Fechamento Orçamentário de 2020 (AEPLAN, 2021), fato que surpreendeu a todas as expectativas, o relatório da AEPLAN avisa: “Sairemos da pandemia com uma taxa elevada de pessoas desempregadas, diversos comércios fechados, com o fim dos auxílios federais, tanto no auxílio aos Estados quanto à renda das pessoas.” Assim, é possível depreender a partir do relatório que a pandemia do COVID-19 fez de 2020 um ano à parte: a adoção de uma política fiscal expansionista pelo governo federal influenciou diretamente na arrecadação do estado, atingindo valores excepcionais entre outubro e dezembro em função da veiculação dos recursos do Auxílio Emergencial, que garantiram a inesperada recuperação da arrecadação após a forte queda entre março e maio do mesmo ano. Encontra-se assim prematuro considerar uma recuperação sustentada da arrecadação com base nos resultados de um ano excepcional como 2020.

corre o risco de não conseguir fechar as contas pela primeira vez desde a Autonomia Universitária.

Capítulo 2. Aspectos Estruturais da Crise

Ao longo deste capítulo serão tratados os principais aspectos para compreensão da dinâmica estrutural da crise orçamentária da Unicamp, abrangendo na análise tanto os componentes que impõe uma evolução fixa do patamar de despesas da Universidade, quanto os que impuseram restrições fixas às receitas da instituição. Serão também tratados os aspectos que não apresentam centralidade no dinamismo da crise, mas que por encontrarem-se nos discursos correntes¹⁰, como componentes dela, foram trazidos à tona e esmiuçados.

O capítulo se inicia tratando das despesas com pessoal, dividindo-se a análise entre despesas com pessoal inativo (Item 2.1.1) e com pessoal ativo (Item 2.1.2). Ao tratar primeiro dos inativos, discute-se o ponto central para a compreensão da dinâmica estrutural da crise, que é o funcionamento do sistema previdenciário da Unicamp. Já no item seguinte, busca-se primeiro explicitar o funcionamento dos mecanismos de carreira e remuneração, associados ao aumento do patamar das despesas com folha de pessoal no longo prazo, para então debruçar-se na análise dos principais elementos de explicação da crise pela visão de que esta decorreria de um excesso de gastos. Analisa-se assim a veracidade das alegações sobre salários excessivos, contingente exagerado de servidores não docentes e, também, sobre algumas políticas de recursos humanos adotadas pela Universidade e frequentemente questionadas, como a mudança CLT-Estatutário, a mudança de regime para 30 horas na Área da Saúde e a política de Isonomia Salarial. Após essa detalhada passagem sobre os itens associados às despesas com pessoal, a análise passa a se virar para itens que dizem respeito a restrições fixas de receita, impostas na relação com os níveis de Governo Estadual e Federal, caso dos descontos indevidos (Item 2.2), da ampliação não repassada (Item 2.3), e do não reajuste do recursos SUS (Item 2.4).

Ao fim do Capítulo realiza-se o diagnóstico da crise (Item 2.5), definindo primeiro, a partir da análise prévia realizada, os aspectos estruturais da dinâmica orçamentária da Unicamp. Uma vez definidos estes, passa-se a analisá-los conjuntamente aos aspectos conjunturais interpostos no primeiro capítulo. Chega-se assim a uma síntese da dinâmica da crise orçamentária e a sua explicação.

¹⁰ Será recorrente a evocação ao longo do trabalho do “senso comum”, categoria que será utilizada para trazer ao debate visões influentes e recorrentes sobre a crise orçamentária da Universidade, mas que não se encontram muitas vezes documentadas devidamente ou com o adequado respaldo bibliográfico. Estas encontram na vivência do autor na política universitária e como representante discente no Conselho Universitário da Unicamp (CONSU) e na Comissão de Orçamento e Patrimônio (COP), a principal fonte da qual se depreende as alegações trazidas ao senso comum sobre a crise.

2.1 Despesas com Pessoal

Como mencionado no primeiro capítulo, a despesa com pessoal é o maior dispêndio da Universidade, sendo de fundamental importância a compreensão de sua estrutura e funcionamento, assim como de sua evolução no que tange aos servidores ativos e inativos, para o entendimento adequado da crise orçamentária que assola a instituição.

2.1.1 Inativos

2.1.1.1 Funcionamento do Sistema Previdenciário da Unicamp

A evolução dos dispêndios com servidores inativos na Universidade Estadual de Campinas é peça chave da Crise Orçamentária da Unicamp. Ao se debruçar sobre sua evolução, não apenas pode-se compreender o problema que o sistema previdenciário específico da Unicamp apresenta em seu balanço orçamentário, mas serve também como microcosmo para compreensão do problema previdenciário do estado brasileiro, em seus diversos níveis.

A aposentadoria da Unicamp até 2013, em semelhança com o sistema previdenciário a nível federal, apresentava exclusivamente um esquema de contribuição conhecido como solidário. Ou seja, a sua manutenção se dá com as contribuições solidárias do ente público ao qual o servidor está vinculado, assim como dos servidores ativos, inativos e pensionistas, de acordo com Rossi (2013). Há assim uma “solidariedade” na contribuição dos que hoje estão na ativa com os que já estiveram no passado, e estes contam com a solidariedade da contribuição dos futuros trabalhadores quando eles próprios se aposentarem.

Antes de entrar em maiores detalhes neste mecanismo previdenciário, cabe ressaltar que esta semelhança entre o funcionamento do sistema previdenciário do Estado com o da Universidade revela uma discrepância em muito específica às Universidades Públicas Paulistas. Isso porque no mundo todo o sistema previdenciário das Universidades Públicas não se encontra compartimentado como responsabilidade orçamentária da Universidade, mas sim do orçamento do Estado. Esse, inclusive, é um dos motivos de equívocos em simplistas comparações sobre os totais de recursos despendidos para manutenção das Universidades Estaduais Paulistas frente ao número de alunos atendidos, ou a outros indicadores de desempenho, com o de outros exemplos nacionais e internacionais. Portanto, reitera-se, o orçamento das Universidades Públicas Paulistas, na forma que se consagrou na Autonomia Universitária, engloba em sua estrutura de despesas absolutas excepcionalidades, como o caso

do pagamento das aposentadorias de seus servidores e a própria assunção do complexo hospitalar, a ser tratada mais à frente, o que eleva em muito as despesas com pessoal.

Para se debruçar sobre o problema previdenciário é necessário antes de tudo compreender o regime de aposentadorias da Unicamp. Há dois regimes em que se encontram contratados os servidores, o regime CLT e o regime estatutário (ESUNICAMP), o que leva a duas formas de aposentadoria diferenciadas. Os servidores celetistas (CLT) que se aposentam têm sua aposentadoria resguardada pelo INSS, sendo pertencentes ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do âmbito federal, não incidindo assim a sua aposentadoria sobre a folha de inativos da Unicamp, sendo as suas aposentadorias registradas como demissão da universidade. Uma vez que estas aposentadorias não incidem sobre o orçamento universitário não se encontram nelas a centralidade do problema aqui estudado.

Já a aposentadoria dos servidores estatutários está no cerne do problema das despesas com inativos, uma vez que ela é paga com o orçamento universitário. Seu funcionamento se dava até 2020 da seguinte forma: a Unicamp destina à SPPrev (órgão responsável por gerir a aposentadoria dos servidores estaduais) dois recursos: o primeiro é a chamada contribuição previdenciária, 11% retirados do salário bruto dos servidores ativos e inativos, e o segundo, pago dos seus recursos orçamentários, a cota patronal, equivalente a 22% do salário bruto do servidor ativo, não incidindo sobre os inativos. Estas alíquotas foram recentemente modificadas pela Reforma da Previdência do Estado de São Paulo de 2020.¹¹ O destino dos recursos à SPPrev é exclusivamente contábil, pois na prática o pagamento de inativos e pensionistas é feito pela Unicamp. A Universidade então acresce a estes valores vinculados à contribuição dos servidores os recursos orçamentários suficientes para completar a aposentadoria dos servidores inativos ou pensionistas, valor que corresponde à insuficiência financeira como veremos à frente.

Esse procedimento ocorre com todos os servidores estatutários, porém, cabe ressaltar que há uma diferença grande entre os volumes das aposentadorias que os servidores contratados antes ou depois da Reforma Previdenciária de 2013 podem vir a receber. Pois a reforma de 2013 impôs que os servidores contratados a partir de 2013 tenham suas aposentadorias restringidas ao teto do INSS, (R\$6.101,06 em janeiro de 2020) o que não vale, visto o direito adquirido, aos servidores contratados antes da reforma. Àqueles contratados antes de 2003 inclusive é

¹¹ Estas alíquotas de contribuição previdenciária vigoraram até setembro de 2020, quando passou a valer o projeto de Lei Complementar (PLC) 80/2019, a Reforma da Previdência dos servidores do estado de São Paulo. A reforma modificou as alíquotas de contribuições dos servidores, que pararam de ser fixas em 11% e tornaram-se progressivas, variando de 11% a 16%, respectivamente, de 11% para os servidores que ganham até um salário-mínimo e de 16% para aqueles que ganham mais do que o teto do INSS (R\$6.101,06).

garantida a aposentadoria integral. Além desta mudança que passou a restringir aos novos contratados o volume de suas aposentadorias e a perspectiva futura de seus rendimentos, passou-se também com a reforma à possibilidade da adoção pelos servidores de contribuições voluntárias com a SPPrev para um fundo de capitalização individual, além da contribuição obrigatória para o regime solidário, no valor de 7,5% a 11% de seu salário bruto. Caso o faça, a Unicamp é obrigada a entrar com parcela igual à contribuição do servidor até o limite de 7,5% de sua remuneração, também depositada no fundo de capitalização individual.

2.1.1.2 O Problema Orçamentário do Sistema Previdenciário da Unicamp

Esta forma de financiamento das aposentadorias da Universidade no esquema solidário não tem por resultado inerente um crescente déficit previdenciário, como ocorre hoje na Unicamp. Pelo contrário, a situação previdenciária poderia se mostrar ainda hoje sustentável caso, no passado, tivesse sido criado um fundo com as contribuições previdenciárias, que durante muitas décadas foram em montante muito superior às despesas com aposentadorias da Universidade. Com o envelhecimento dos servidores da Universidade, assim como da própria instituição, e não constituído o necessário fundo, este cenário se modifica, passando a contar com crescentes déficits previdenciários: se em 1989 havia apenas 157 servidores aposentados, chega-se, em 2019, ao total de 5.456. Enquanto isso, o número de servidores ativos decaiu de 12.462, em 1989, para 9.154 em 2019, reduzindo o número de contribuintes ativos. Por consequência, se na Autonomia Universitária, em 1989, havia 1 servidor aposentado para cada 79 servidores ativos, em 2019, havia 1 servidor aposentado para cada 2 servidores ativos.

A constituição de um Fundo Previdenciário no passado teria sido assim uma forma de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial intertemporal do sistema previdenciário da Universidade, utilizando-se dos saldos passados para os déficits recentes. Segundo Rossi (2013), estes princípios do fundo previdenciário funcionam de forma que o equilíbrio financeiro deve ser estabelecido entre despesa e receita do fundo, já o equilíbrio atuarial deve ter um cálculo que identifique o equilíbrio entre os gastos futuros e o ativo do fundo.

Dessa forma, as arrecadações e o patrimônio do fundo devem ser suficientes para as despesas de custeio das despesas futuras decorrentes da inativação de servidores, pagamentos de sua assistência, assim como prever um saldo de receita que possibilite o atendimento de contingências (ROSSI, 2013, p.32)

Infelizmente o fundo previdenciário não foi constituído, e o saldo das contribuições

realizadas durante décadas ao Instituto de Pensões do Estado de São Paulo (IPESP) não foi retornado à Universidade.

Internamente à administração da Universidade, desde a Autonomia Universitária já havia a consciência de que a Unicamp iria ter um acerto de contas futuro com a folha de inativos caso não fosse constituído o fundo previdenciário, uma vez que este problema já era previsível e de conhecimento da Universidade desde o estabelecimento de seu modelo de despesas e receitas em 1989. Aquilo que à época era um problema distante, hoje tornou-se o componente estrutural de maior impacto da crise orçamentária da Universidade.

A constituição do fundo previdenciário inclusive chegou a ser aventada e estudada por mais de uma vez nos anos 1990 pela administração da Universidade, porém, esse não apenas não foi feito, como a partir da Reforma Previdenciária de 1998 a própria constituição do fundo pela Universidade passava a ter impedimento legal, como é possível inferir a partir de Rossi (2013), uma vez que a reforma impedia a descentralização da gestão previdenciária nos Estados. Assim, a constituição do fundo passou a pressupor a assunção por parte do Governo do Estado da iniciativa junto à Universidade, o que não foi realizado.

Até os anos 2000, a Universidade manteve-se pagando as contribuições previdenciárias ao IPESP. Passados anos de contribuições previdenciárias pagas ao IPESP, com uma pequena folha de aposentados, a Universidade havia constituído um grande saldo previdenciário. Alegando já terem acumulado um grande caixa junto ao Instituto, no ano 2000, as Universidades Públicas Paulistas decidiram cessar unilateralmente as transferências ao Instituto, o que perdurou por um período de pelo menos 6 anos.

Em decorrência de alterações constitucionais foi instaurada em 2007 a criação da São Paulo Previdência (SPPREV), em substituição ao IPESP, que passava então a cuidar exclusivamente das pensões. Neste momento foi realizado um acordo visando compensar os valores que a Universidade deveria ter pago ao IPESP e que não haviam sido pagos com a decisão de suspensão do pagamento das contribuições previdenciárias, onde ficou decidido que a Universidade passaria a arcar com as pensões dos seus servidores, até então pagas pelo IPESP, até que se esgotassem os valores devidos. Porém, mesmo já tendo sido pagas as dívidas com o IPESP à SPPREV, a Universidade passou a arcar de forma fixa com o pagamento das pensões, o que incide anualmente em um valor crescente sobre o orçamento já que o número de pensionistas é crescente. De acordo com o Relatório do GT Previdência das Universidades Paulistas (2017, p. 6), em 2016 as pensões consumiram 2,7% do Repasse do RTE, o equivalente a um custo em valores reais de R\$59,2 milhões ao orçamento universitário.

Enquanto até 2007 os saldos majoritariamente positivos das contribuições

previdenciárias ficavam com o Instituto de Pensões do Estado de São Paulo (IPESP), então responsável pelos pagamentos dos aposentados da Universidade, a partir de 2007, com a instalação da São Paulo Previdência (SPPEV) em substituição ao IPESP, tanto os saldos positivos não retornaram à Universidade, como naquele novo momento as despesas previdenciárias começaram a apresentar um crescente déficit.

Esta discrepância entre o valor das contribuições mensais dos servidores e a despesa com a crescente folha de aposentados, posta aqui enquanto elemento impulsionador do déficit orçamentário, é conhecida como insuficiência financeira e está no cerne dos problemas orçamentários da Universidade.

2.1.1.3 A Insuficiência Financeira

A insuficiência financeira é um dispositivo legal, referente ao déficit previdenciário, criado em 2007, quando o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), passou a ser gerido pela SPPrev, órgão criado à época com esta finalidade pela lei complementar nº1.010, de 01 de junho de 2007. No Artigo 27 da lei consta que:

Artigo 27 - O Estado de São Paulo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e órgãos autônomos.

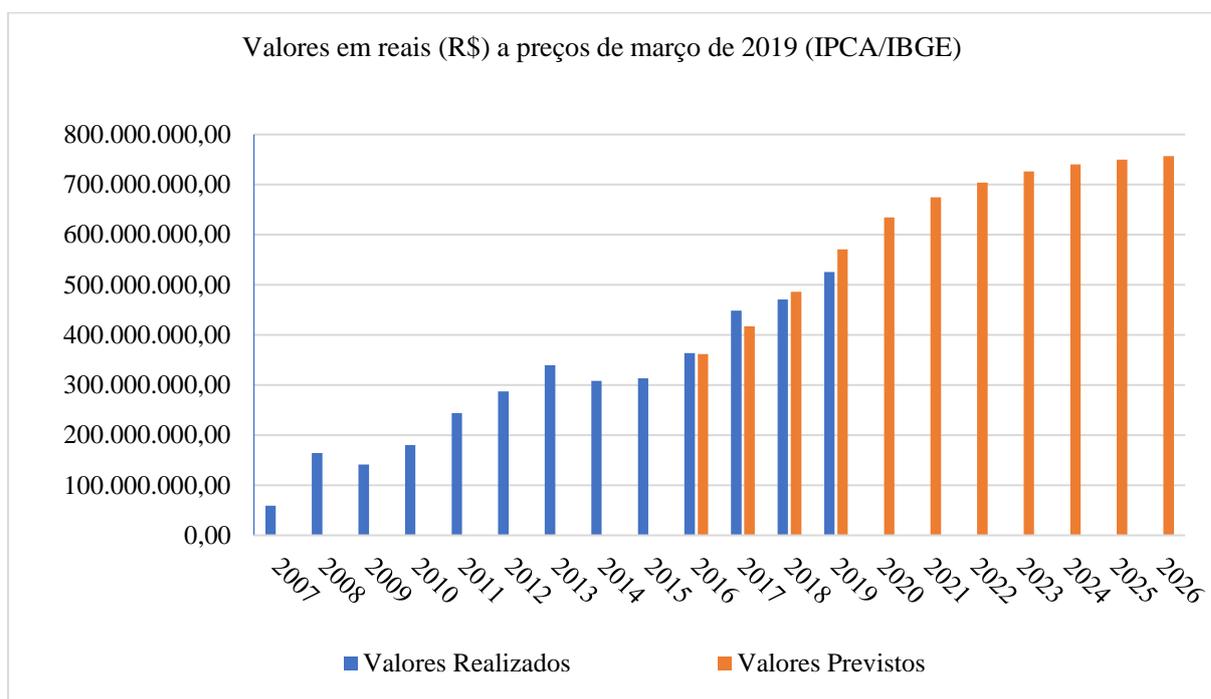
Parágrafo único - Entende-se por insuficiência financeira o valor resultante da diferença entre o valor total da folha de pagamento dos benefícios previdenciários e o valor total das contribuições previdenciárias dos servidores, dos Poderes, entidades autônomas e órgãos autônomos do Estado (SÃO PAULO, 2007).

Embora, a Unicamp, assim como suas colegas estaduais, enquadre-se na situação especificada pela lei - em que os benefícios previdenciários de seus funcionários são insuficientes para pagar o total do valor das aposentadorias -, nenhuma destas Universidades recebeu, na década que se seguiu à promulgação da lei, a contribuição da insuficiência financeira prevista, pagando-a com recursos de seus próprios orçamentos, conforme nos mostra o GRAF. 4 abaixo. Segundo o Relatório do GT Previdência das Universidades Estaduais Paulistas (2017), o governo do Estado de São Paulo justifica a não realização da contribuição por alegar que, fazendo parte do Estado, as universidades são responsáveis pela citada “insuficiência financeira”.

Uma vez que o Estado vem se desresponsabilizando sobre a insuficiência financeira e o imbróglio legal que a acomete não tem perspectivas de favorecer às Universidades Estaduais Paulistas, cabe observar sua trajetória e quais perspectivas aponta para o orçamento universitário.¹²

2.1.1.4 Trajetória e Perspectivas de Estabilização da Folha.

GRÁFICO 4 – INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA REALIZADA E PREVISTA 2007 A 2026.



Fonte: Elaboração própria com base em dados e projeção da AEPLAN.

Como é possível observar no GRAF. 4 acima, o crescimento real da insuficiência financeira, que foi de impressionantes 791,3% entre 2007 e 2019, deve continuar ocorrendo até pelo menos 2026. Ano em que é esperada sua estabilização conforme previsão da AEPLAN feita ao final de 2016 para o GT Previdência das Universidades Estaduais Paulista, composto por representantes do CRUESP (Conselho de Reitores das Universidades Públicas Paulistas) e do Fórum das Seis (instância aglutinadora das entidades sindicais de docentes, funcionários técnicos administrativos e das representações estudantis das três Universidades Públicas do

¹² O Governo do Estado passou com a implementação da Lei nº 16.004, de 23 de novembro de 2015, a destinar recursos

provenientes da participação da Universidade na compensação financeira recebida pelo Estado de São Paulo em função da exploração de petróleo e gás natural. Os recursos que foram de xxx em cada ano obrigatoriamente devem ser abatidos mensalmente das suas despesas com a Insuficiência Financeira. O fato traz certa contradição a alegação de que o Governo não deve ser responsabilizado pela insuficiência financeira da Universidade.

Estado).

O crescimento da insuficiência financeira recente se insere na dinâmica atuarial da folha de inativos, onde podem-se destacar três principais momentos. Um primeiro momento em que cresce o número de servidores aposentados, o que amplia a insuficiência financeira. Um segundo momento, onde o número de aposentados tende a se estabilizar, uma vez que, conforme a universidade envelhece, seus funcionários aposentados a acompanham, aos poucos abrindo espaço no orçamento ocupado por suas aposentadorias para as dos futuros e recém aposentados. Este patamar de estabilização resulta na estabilização do crescimento da insuficiência financeira e deve permanecer por alguns anos, sendo necessário a realização de um estudo atuarial para prever com precisão por quanto tempo a insuficiência financeira se manteria neste patamar, passando então ao terceiro momento. Neste último, os antigos servidores aposentados, que detinham benefícios como a aposentadoria integral, passarão a ser substituídos na folha de aposentados por servidores que entraram após a Reforma Previdenciária de 2013, rebaixando o patamar das novas aposentadorias para o valor do teto do INSS e reduzindo o valor da insuficiência.

Segundo as estimativas da AEPLAN, a primeira das fases corresponde ao período 2007 a 2026, período durante o qual se projeta um crescimento real de 1.183% da insuficiência financeira da Universidade.

Pode-se estimar que a segunda fase, de estabilidade no patamar de despesas, deve ocorrer de 2026 até próximo de 2033, uma vez que neste último ano completar-se-ão os trinta anos do ingresso de servidores que entraram sem o direito à paridade e a integralidade e assim com aposentadorias menos custosas, que devem passar a substituir crescentemente os servidores anteriores a esse período na folha de inativos.

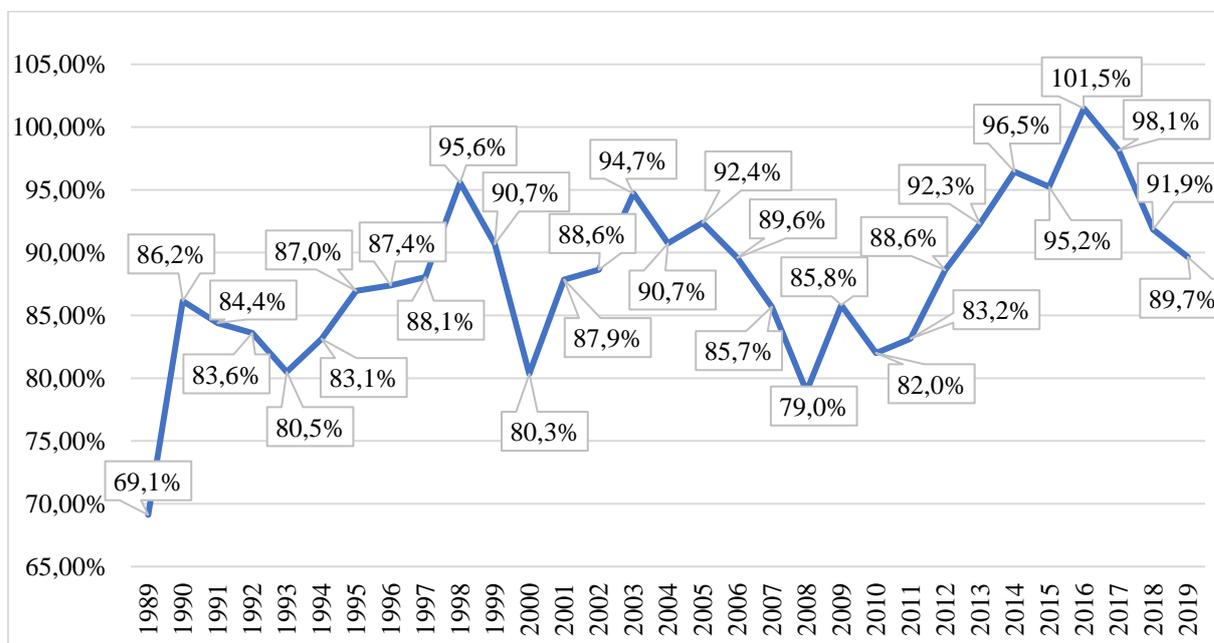
Assim, a partir de meados de 2030, a depender do volume de funcionários ativos na Universidade, pode-se esperar inclusive algum saldo positivo na conta previdenciária, com a ressalva, é certo, que os futuros aposentados não mais terão os benefícios de seus colegas mais antigos, que recebiam aposentadoria integral, e de que este movimento pode ser dificultado pelo enxugamento do número de servidores ativos.

2.1.1.5 Impactos na Crise Orçamentária da Universidade

Como será melhor explorado ao fim deste capítulo, a elevação do patamar de insuficiência financeira vêm pressionando fortemente a folha de pessoal. O crescimento na participação da insuficiência financeira na folha, passou de 3,5% em 2007, para 14,2% em 2013

e 25,7% em 2019, refletindo no crescimento da participação da folha de pessoal sobre os RTE, como pode ser observado no GRAF. 5 abaixo.

GRÁFICO 5 – PARTICIPAÇÃO DA FOLHA DE PESSOAL NOS RTE 1989 A 2019.



Fonte: Elaboração própria com base em dados da AEPLAN.

Com as recorrentes e fortes quedas nas receitas a partir de 2015, o aumento do dispêndio com a insuficiência financeira logrou que a participação da folha de pessoal sobre os RTE crescesse mesmo diante dos largos esforços austeros de enxugamento das despesas com pessoal. O que resultou, em 2016, a que as despesas com a folha atingissem a insustentável e excepcional participação de 101,5% sobre os RTE. Essa elevação na participação dos dispêndios com a folha de pessoal reduz os recursos disponíveis para cobrir as demais despesas correntes da Universidade, obrigando-na a consumir sua reserva estratégica.

É simbólico das dimensões da insuficiência financeira na crise orçamentária o fato de que no período entre 2015 e 2019, registra-se um dispêndio com insuficiência financeira três vezes superior ao volume do déficit realizado. O crescimento da mesma, previsto até 2026, impõe enormes dificuldades à sustentação orçamentária da Universidade, representando um acréscimo real previsto de 9,9% da folha de pessoal em relação à folha realizada em 2019. Estes impactos, que dão monta da responsabilidade da insuficiência financeira sobre a crise orçamentária, serão melhor analisados ao fim deste capítulo, no item 2.5, que trata de seu diagnóstico.

2.1.2 Ativos

Talvez, a origem de alguns preconceitos que perduram até a atualidade no senso comum dos brasileiros sobre os servidores universitários possa ser encontrada no caráter originalmente patriarcal, elitista e clientelista da universidade brasileira, onde a carreira docente parecia ser, ou cabide de emprego, ou forma de valorização da elite local em profissões liberais diante de sua clientela, traços apontados por Darcy Ribeiro nos anos 1960 (Ribeiro, 1975).

Seja como for, muitas vezes em veículos da imprensa, ou mesmo nos debates que se travam dentro dos *campi*, são reforçados os estereótipos de que a Universidade é local de marajás e de servidores privilegiados, com acusações de ineficiência no uso de recursos públicos. Para os partidários dessas ideias, a explicação da crise orçamentária normalmente se prende a argumentos de salários excessivos, contingente exagerado de servidores não docentes, políticas de recursos humanos demasiadamente onerosas e ao crescimento vegetativo das carreiras. Assim, este item se propõe a aprofundar a evolução recente das despesas com ativos na Universidade trazendo à tona para a avaliação alguns dos pontos mencionados.

Para isso a análise será dividida em dois principais tópicos. O primeiro intitulado *elementos constituintes da carreira e remuneração*, visa explicar ao leitor a estrutura de remuneração e progressão dos servidores universitários, trazendo à tona importantes elementos para compreensão da elevação do patamar de despesas da Unicamp assim como do dinamismo do orçamento no longo prazo. O segundo, de nome *políticas de recursos humanos demasiadamente onerosas*, irá se debruçar sobre políticas de recursos humanos da Unicamp que comumente são alardeadas enquanto as responsáveis pela crise orçamentária da Universidade.

2.1.2.1 Elementos Constituintes da Carreira e Remuneração.

Encontrar-se-á a seguir três principais eixos abordados. Os dois primeiros, *Carreira na Unicamp* e *Direitos e Benefícios*, dizem respeito a elementos que pressionam o crescimento vegetativo da folha de pagamentos da Universidade, ou seja, acrescem a parte do crescimento da folha que não encontra razão nem na variação do número de ativos e aposentados, nem nos reajustes salariais, mas sim na evolução da carreira dos servidores e da incorporação de ganhos previstos na legislação interna e externa. Já o terceiro eixo, *Salários Excessivos?*, buscará trazer

resposta aos questionamentos recorrentes sobre os salários dos servidores e os problemas que a Universidade enfrenta com relação a estes.

Os três itens definem a remuneração dos servidores universitários e encontram-se interligados, uma vez que o servidor, seja pesquisador, docente ou funcionário, entra na Unicamp por meio de concurso público, com um salário definido no edital. Ao longo dos anos, esse salário inicial, além dos reajustes salariais, pode evoluir à medida que ocorre a progressão do servidor nos níveis da carreira, previstas no estatuto da Universidade. Além da progressão nas etapas da carreira, soma-se a adição de benefícios comuns a todo o funcionalismo público paulista – como quinquênios, sexta parte, gratificações de representação – e aos trabalhadores brasileiros em geral, como insalubridade, adicional noturno e periculosidade (ENTENDA..., 2015). Com o tempo, a progressão na carreira e os benefícios acabam por elevar o patamar de remuneração do servidor, e assim da folha de pagamento, o que é justificado pela finalidade de manter o incentivo a produtividade e a competitividade do funcionalismo público.

2.1.2.1.1 Carreira na Unicamp

Todo servidor da Unicamp encontra-se inserido em uma carreira, em conformidade com o modelo do funcionalismo público vigente¹³, com a possibilidade de progressão na carreira por mérito após certo intervalo de tempo de serviço prestado. A disponibilidade de progressões é definida por parte da administração central e varia conforme a disponibilidade orçamentária e os interesses da Universidade.

No caso dos servidores não docentes a principal carreira é a PAEPE, que abrange a maioria dos servidores não docentes da Universidade. Nesta carreira o servidor tem direito a solicitar progressão a partir de um intervalo de três anos de trabalho da última solicitação de progressão, sendo então avaliado o mérito da solicitação por uma comissão.

No caso da carreira docente, ela se divide entre a carreira Magistério Superior (MS), que concentrava 88,2% dos docentes em 2019, e as demais carreiras docentes, como por exemplo, a carreira de Docente em Ensino de Línguas (CDEL) e a Carreira de Magistério Artístico (CMA). A carreira MS é composta principalmente pelos seguintes níveis: Professor Assistente Doutor (MS-3), Professor Adjunto (MS-5) e Professor Titular (MS-6), sendo o ingresso tanto no primeiro quanto no último nível realizado mediante concurso público e os demais níveis

¹³ Este encontra-se fortemente ameaçado pela proposta de Reforma Administrativa do Governo Bolsonaro que deve entrar em pauta em 2021.

acessados mediante avaliação de mérito interna, ambos necessitando ser aprovados pelo Conselho Universitário. A carreira MS tem também os seguintes subníveis MS-3.1, MS-3.2, MS-5.1, MS-5.2 e MS-5.3.

Apesar de não se encontrarem disponíveis dados exatos do impacto orçamentário da progressão de carreira no orçamento universitário¹⁴, pode-se trazer à tona alguns aspectos das tendências orçamentárias atreladas às carreiras. A distribuição percentual dos docentes entre as carreiras privilegia carreiras mais baixas aos servidores ativos frente aos inativos, pois estes últimos já subiram ao longo da trajetória profissional aos quadros mais altos do funcionalismo, enquanto os servidores ativos, em sua maioria, estão ainda no lento e meritocrático processo de progressão. Isso fica claro com o fato de que em 2019 entre os servidores ativos 19,9% gozavam de carreira MS-6, já na folha de inativos eram 34,0%, o que implica uma grande disparidade no valor gasto na Universidade por servidor ativo frente ao pago aos servidores com aposentadoria integral. É esperado que com o passar do tempo, por decorrência das mudanças previdenciárias, em especial a que instituiu em 2013 o teto do INSS para o pagamento da previdência dos novos aposentados, a relação entre o custo do servidor aposentado frente ao ativo se inverta. Mas, por hora esse é um aspecto determinante do custo da folha de inativos, que em 2019 tinha o quadro de aposentados distribuído em 34% de MS-6 e 26% de MS-3, enquanto a folha de ativos era composta de apenas 19,87% de docentes MS-6 e 54% de docentes MS-3.

Outra tendência que se observa com a crise, em um cenário de forte crescimento do número de docentes se aposentando simultaneamente ao congelamento na progressão das carreiras, é o aumento da participação dos docentes de níveis mais baixos da carreira no quadro de docentes ativos da Universidade. Se em 2010 os MS-3, estágio inicial da carreira docente, representavam 45% do quadro de docentes, eles passaram em 2019 a 54%. Já os MS-5 variaram de 32% para 26%.

Além da progressão de carreira, um outro aspecto do crescimento vegetativo da folha é o volume de recursos despendidos com quinquênios, sextas partes e gratificações incorporadas que serão tratados a seguir.

¹⁴ O que provavelmente pode ser explicado por tratar-se de uma característica fundante da estrutura do funcionalismo público necessária à atratividade dos quadros na Universidade, não gerando-se assim grandes questionamentos sobre sua necessidade.

2.1.2.1.2 Direitos e Benefícios

Encontram-se diversos direitos e benefícios aos quais os servidores públicos do Estado de São Paulo dispunham constitucionalmente em 2019, era o caso por exemplo da sexta-parte, do adicional por tempo de serviço, também conhecido como quinquênios, assim como das gratificações. Apesar da existência de outras vantagens pecuniárias, como o auxílio-doença, opta-se aqui por tratar em específico desses três benefícios mencionados acima em virtude da importância da evolução de seus dispêndios para a evolução do orçamento universitário no longo prazo, em especial no que tange a evolução do patamar de despesas. Além dos direitos previstos constitucionalmente encontram-se também outros benefícios de suma importância para a remuneração dos servidores, que são regulados internamente à Universidade, é o caso do auxílio alimentação, ao qual também será dada atenção especial a seguir.

2.1.2.1.2.a Quinquênios e Sexta Parte

A sexta parte, instrumento comum a todo funcionalismo paulista, é o adicional salarial correspondente a um sexto (16,7%) do vencimento que é concedido uma única vez, aos vinte anos (7.300 dias) de efetivo exercício do servidor público estadual.

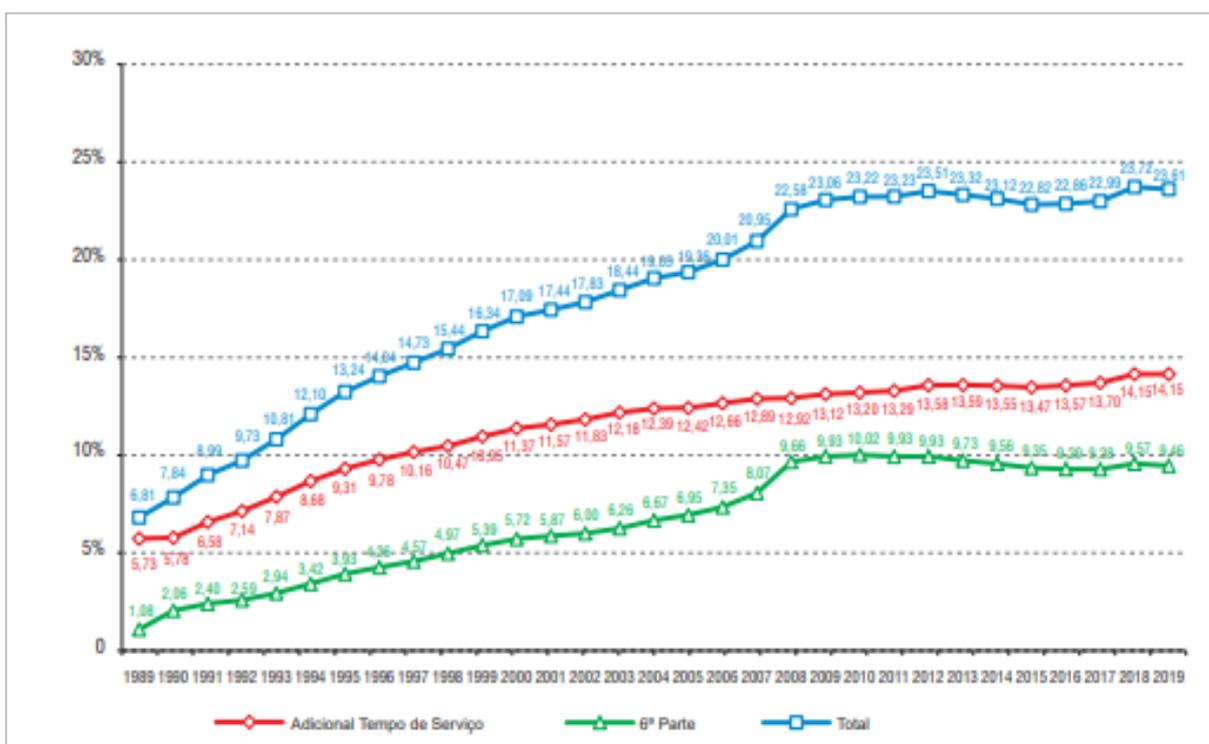
Até 2007 o benefício não era previsto aos servidores CLT da Unicamp, passando a valer para esses servidores a partir de 01 de outubro do mesmo ano. A extensão do benefício se deu tanto aos servidores que já haviam ultrapassado os 20 anos de exercício, sendo estes compensados no pagamento de cinco parcelas anuais com o valor que deveriam ter recebido desde que haviam completado os 20 anos de trabalho, quanto também passou a valer aos que completassem o prazo após aquele momento (ROCHA, 2007). Essa mudança, que distribui seus impactos orçamentários imediatos entre 2008 e 2012, confere de forma fixa um maior custo ao servidor CLT da Universidade ao ultrapassar os 20 anos de carreira.

Já o adicional por tempo de serviço, também previsto nos termos da constituição estadual, é um benefício de 5% incorporado ao salário, concedido a cada cinco anos (1.825 dias) de efetivo exercício (ADICIONAL..., 2018), o que leva a popularmente ser conhecido como quinquênios.

Como pode-se observar no GRAF. 6 abaixo a participação percentual destes dispêndios na folha de pagamento cresce expressivamente entre 1989 e 2008, em conformidade com o

envelhecimento das carreiras de seus servidores, estabilizando a partir deste ano com pequenas oscilações. Enquanto o adicional por tempo de serviço mantém sua participação crescente na folha, porém de forma cada vez menos acentuada, tendendo a uma estabilização próxima a 15% da folha salarial, a sexta parte, têm um forte salto com a inclusão dos servidores CLTs no acesso ao benefício, que passa de 5.165 em 2006, para 7.859 que receberam a sexta-parte em 2008, resulta em um aumento percentual da participação do benefício na folha de 1,59% entre 2007 e 2008, o equivalente a um acréscimo real de R\$34,04 milhões anuais no patamar da folha referente principalmente aos servidores CLT que já tinham contemplado os 20 anos de exercício e passaram a receber retroativamente.

GRÁFICO 6 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS DISPÊNDIOS COM SEXTA-PARTE E ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO NA FOLHA DE PAGAMENTO - 1989 A 2019.



Fonte: Gráfico 10.15 do Anuário Estatístico da Unicamp (2020)

Após esse salto a participação da sexta parte se estabiliza, passando inclusive a ter uma pequena queda após os cinco anos onde pagou-se retroativamente, em decorrência do aumento mais que proporcional da folha de pagamento. Essa quebra na tendência de crescimento da participação na folha que a sexta-parte vinha impondo até 2008, passa a segurar o aumento da participação do crescimento vegetativo da folha sobre a folha de pessoal, compensando o crescimento do adicional por tempo de serviço. Apesar da estabilização do crescimento da

participação da despesa, até 2013 ela permanece crescente, de forma consonante com o crescimento do número de servidores com direito ao benefício, que passa de 7.859 em 2009 para 9.401 em 2019. Porém, depois de 2014 ela passa a decair em valores reais, por conta da corrosão do valor real do reajuste do benefício, vinculado aos reajustes salariais que passaram a ocorrer abaixo da inflação.

Pode-se assim afirmar que apesar da tendência crescente de participação desses importantes elementos da progressão de carreira na folha de pessoal até 2008, a estabilização do comprometimento percentual da folha salarial que ocorre deste momento em diante aponta que não encontra-se na evolução destas despesas possíveis motores da crise orçamentária da Unicamp, mesmo que tenham tido um expressivo crescimento anterior à crise e representem pouco mais de $\frac{1}{5}$ da folha de pagamento. Ademais são despesas previsíveis e que fazem parte da estrutura de incentivos do funcionalismo público, sendo de fundamental importância para a atratividade das carreiras.

Mesmo assim, poder-se alegar que a existência destas estruturas impõe no longo prazo um expressivo crescimento no patamar salarial, como é possível depreender da trajetória progressiva de crescimento dos valores reais dispendidos com estes benefícios. Estes passaram de R\$13,4 milhões dispendidos em 1989, para R\$482,3 milhões em 2019. Assim, enquanto eles aumentaram 35 vezes nos 20 anos que separam a Autonomia Universitária do fim do recorte temporal adotado nesta pesquisa, o crescimento real da folha salarial no mesmo período foi de 10,4 vezes e o dos RTE de 2,3 vezes. Assim, efetivamente pode-se conferir ao quinquênio e a sexta parte um dos motivos importantes de elevação do patamar de despesas da Universidade no longo prazo, mas a já mencionada estabilização do montante despendido a partir de 2008 é indicativo de que não se encontra nestes dispêndios previsíveis um vetor da crise.

2.1.2.1.2.b Gratificações Incorporadas

As gratificações incorporadas são outro elemento que impõe um patamar crescente de despesas à folha salarial. A gratificação é um valor acrescido ao salário do servidor para exercer funções especiais, geralmente gerenciais, e que pode vir a ser incorporada ao salário do servidor após a função. Antes, na Unicamp, esta incorporação ocorria após o servidor exercer por cinco anos a função referente à gratificação, posteriormente ela passou a se dar pelo acréscimo de 10% a cada ano de exercício na função, incidindo a porcentagem sobre o valor da gratificação incorporada, já deduzido o valor que o servidor incorporou naquele momento de gratificações

ao salário, podendo ocorrer a incorporação a partir do quinto ano de efetivo exercício na Universidade (ENTENDA..., 2015). Por exemplo, um professor que além de se dedicar à docência, pesquisa e extensão assumir a direção do instituto ou faculdade, uma das funções mais exigentes da Universidade, receberá de gratificação R\$4.253,62 adicionais ao seu salário. Digamos que ele já tenha exercido no passado a coordenação de pós graduação, e assim já tenha incorporado no passado ao seu salário R\$2.199,24 de gratificações. Agora como diretor ele ganhará (bruto) um adicional de salário ao que já recebia de R\$2.054,38, ou seja, receberá a cada mês a diferença entre valor da gratificação da função que exerce e o que já havia incorporado. Será desta diferença que ele vai incorporar anualmente 10%, ou se atendo ao exemplo, o equivalente a R\$205,44 pelo primeiro ano com direito a incorporação.

Com a crise orçamentária, as gratificações de representação não incorporadas sofreram cortes lineares de 30%, iniciados em outubro de 2017 e que permaneceram até 2019. Como os valores das gratificações são progressivamente incorporados aos salários em um décimo da diferença entre o valor já incorporado e o valor da gratificação recebida, o crescimento das despesas com gratificações é continuamente crescente. Assim, se em 2010 a Unicamp desembolsou em valores reais cerca de R\$71,6 milhões com o pagamento de gratificações, em 2018 o valor subiu para R\$83,2 milhões, representando um crescimento real de 16% no período, ou R\$11,6 milhões. De acordo com os cálculos apresentados pela Administração Central da Unicamp, o corte linear das gratificações representou uma redução da ordem de R\$15 milhões ao ano. (UNICAMP, 2018)

Às gratificações por representação, por exemplo, em junho de 2019 eram de R\$6.515,51 no caso do reitor, R\$4.253,62 no caso dos diretores, R\$2.199,24 no caso dos coordenadores de curso e R\$1.303,27 para supervisores de seção. (DGRH, 2019)

Assim, conclui-se que efetivamente a incorporação das gratificações se põe enquanto uma despesa crescente que pressiona a folha de pagamentos, mesmo que muito minoritariamente frente a despesa com insuficiência financeira, por exemplo. Enquanto entre 2010 e 2018, a insuficiência cresceu em valores reais 161%, o equivalente a R\$290,5 milhões despendidos a mais, as gratificações cresceram 16%, ou o equivalente a algo próximo de R\$11,65 milhões. Para dar monta dessa despesa é representativo o fato que em 2018 o contingente despendido com gratificações chegou a representar 4,0% da folha de pessoal. Porém, deve-se ressaltar que não apenas esse crescimento era esperado como a própria despesa com gratificações foi posteriormente utilizada enquanto instrumento de contenção da crise orçamentária com o corte linear de 30% por dois anos. Não se pode assim atribuir às gratificações o estrangulamento orçamentário da Universidade e se seriam necessárias

mudanças no sistema vigente para reduzir a pressão do crescimento das gratificações sobre a folha, com a Reforma Previdenciária de 2019 (EC 103/19) isso não passou mais a ser uma questão, uma vez que a Universidade suspendeu a incorporação das gratificações para se adequar ao marco legal (Reitoria..., 2020).

2.1.2.1.2.c Auxílio Alimentação

Outra alteração que pode chamar a atenção enquanto um elemento de acréscimo da despesa com a folha de pessoal ativo é o crescimento recente dos dispêndios com o programa de Auxílio Alimentação dos servidores. O auxílio alimentação é um valor acrescido à remuneração mensal do servidor ativo no qual ele pode despende aquele recurso exclusivamente com produtos alimentícios. Em 2010 o auxílio consumia em valores reais o orçamento de R\$15,7 milhões e beneficiava 6.414 servidores, já em 2015 ele passou a consumir cerca de 7,7 vezes mais recursos, passando a despende em valores reais R\$121,0 milhões, e beneficiando 10.400 servidores.

Este salto na participação do auxílio alimentação, que passa de 0,7% dos RTE em 2010 para 5,2% em 2015, pode ser explicado por dois principais fatores: o primeiro é que até junho de 2012 os valores eram escalonados em três faixas de auxílio, sendo até junho de 2011 restrito aos servidores com menor remuneração na Universidade, passando então a partir de junho de 2012 a abranger a todos os servidores com uma única faixa de auxílio (MUDANÇAS..., 2021). Assim, em 2010, 64% dos servidores da Universidade tinham auxílio, dispendo de três faixas de valores (nominais): uma primeira, que concedia R\$120,00 e beneficiava 5.214 servidores, uma segunda faixa no valor de R\$230,00 que beneficiava 900 servidores e a terceira de R\$400,00, que beneficiava 300 servidores. Já a partir de 2012, todos os servidores passaram a receber um mesmo valor de R\$600,00 de auxílio, independentemente de sua remuneração, abrangendo assim 9.991 servidores. O segundo fator, que fez que aumentasse o peso do auxílio alimentação no orçamento, foi o reajuste dos valores do auxílio, que cresceu em valores reais 13,6% entre 2012 e 2015, subindo nominalmente dos R\$600,00 para R\$850,00.

Porém, apesar desse crescimento expressivo do auxílio alimentação entre 2010 e 2015, o valor do benefício praticamente estacionou em um novo patamar estável a partir de 2014, tendo uma leve queda puxada pelo enxugamento do quadro de servidores ativos e pelo reajuste do valor do auxílio abaixo da inflação entre 2015 e 2019. Apesar da ampliação do auxílio não se mostrar fator de pressão orçamentária ao longo da crise, uma vez que o aumento do dispêndio

se concretizou no momento anterior a ela, ele contribuiu para a elevação do patamar de despesas fixa das despesas com folha de pessoal, o que com a crise acaba por dificultar a recuperação da saúde orçamentária da instituição. Em números, essa elevação no patamar de despesas pode ser observada pelo crescimento real de R\$87,0 milhões, despendidos a mais em 2019 do que em 2010, com o auxílio alimentação.

Por outro lado, o alastramento do auxílio alimentação a todos os servidores e a elevação do patamar do benefício, tornaram-se importante política de recursos humanos da administração central frente à corrosão salarial recente, sendo estratégico para a Universidade uma vez que o auxílio serve como complementação salarial, ao mesmo tempo que não incide sobre a folha de servidores inativos, não aumenta com a progressão de carreira e pode ser retirado a qualquer momento, resultando em um impacto orçamentário muito menor à Universidade do que o reajuste salarial.

De certo, em proximidade com as conclusões sobre a despesa com quinquênios e sexta parte, o auxílio em questão não pode ser posto enquanto um fator de determinação da crise orçamentária, ao mesmo tempo que é um dos motivos importantes de elevação do patamar de despesas da Universidade no período anterior à crise, o que dificulta a recuperação orçamentária na atual situação de estrangulamento dos recursos, mesmo que não seja sua motivadora.

2.1.2.1.3 Salários Excessivos?

A análise dos salários dos servidores da Universidade pode ser feita com base: a) na comparação com os salários pagos pelo mercado às mesmas funções, b) na análise da atratividade da carreira pública, c) na garantia do nível de excelência profissional, base da qualidade da instituição. A seguir serão analisados estes aspectos das remunerações a partir da evolução salarial desde a Autonomia Universitária, das disparidades postas entre os novos e os antigos servidores em virtude das reformas previdenciárias e da polêmica sobre os “supersalários”.

2.1.2.1.3.a Evolução Salarial

De forma mais genérica pode-se traçar três movimentos para os salários de todos os servidores da Universidade após 1989. Um primeiro momento, logo após a Autonomia Universitária, de forte queda dos salários: em menos de dois anos os salários haviam perdido

cerca de 20% do poder de compra. Este patamar rebaixado se manteve, com algumas oscilações, até os anos 2000, quando então inicia-se um segundo movimento de aumentos reais salariais que se estende até o final de 2013. Para os servidores docentes, ao fim do período, estes aumentos foram maiores que para os não docentes: enquanto o primeiro grupo pode ultrapassar o patamar inicial estabelecido com a Autonomia Universitária, para os segundos, os salários voltaram a ficar próximos aos valores vigentes em 1989. O terceiro movimento é a recorrente corrosão salarial pela não reposição da inflação, que se estende por todos os anos a partir de 2014.¹⁵

Esses três movimentos trazem à tona a dinâmica salarial da Universidade. Esta se transforma ao longo do tempo e acompanha os fluxos econômicos, encontrando-se os salários dos servidores enquanto principal variável de ajuste nos momentos de crise da arrecadação. Desta forma, cabe situar a análise dos níveis salariais no patamar de 2019, já rebaixado pela crise.

No que diz respeito aos servidores docentes, especialmente no início de carreira, a remuneração encontra-se ao final de 2020 ainda em um patamar semelhante ao das instituições federais de ensino, assim como das principais universidades privadas de elite do Estado de São Paulo, como o INSPER e a FGV¹⁶. Por outro lado, se o salário inicial se mostra ainda competitivo comparado ao exercício da docência em outras instituições, há falta de perspectiva de progressão na carreira, especialmente com os impedimentos a concursos para mudanças de níveis na docência, como tratados acima no item sobre carreira 2.1.2.1.1., o que se coloca como um importante desafio para incentivar os novos professores na Universidade.

No que diz respeito aos servidores não docentes da Universidade o cenário é diferente: o salário básico de um servidor técnico administrativo encontrava-se ao mínimo duas vezes acima da média salarial dos mesmos serviços no setor privado, segundo o Boletim Unicamp, produzido pela Assessoria de Comunicação da Unicamp (2012). Além do patamar mais alto de remuneração a possibilidade que o funcionalismo público traz de progressão de carreira por meio da incorporação do adicional por tempo de serviço (5% a cada quinquênio completado), o auxílio criança, a sexta parte (auferida aos 20 anos de serviço) e até recentemente a incorporação de gratificações de representações, faz com que os servidores não docentes tenham a perspectiva de uma carreira que não encontra paralelos no setor privado. Porém,

¹⁵ Pode-se acompanhar em detalhes a evolução dos salários dos servidores da Unicamp nos gráficos disponibilizados na página inicial do site da AEPLAN Unicamp (<https://www.aeplan.unicamp.br/>) em Outras Publicações e Dados (Acesso em 20 de dezembro de 2020).

¹⁶ Conforme informações disponíveis em dezembro de 2020 no site <https://www.glassdoor.com.br/>.

especialmente no que tange a carreiras mais competitivas, como técnicos da área de computação de ensino superior, os salários já são considerados defasados¹⁷ e há dificuldades na contratação de novos servidores.

Desta forma, embora possa se argumentar que efetivamente há uma parcela dos servidores não docentes da Universidade com salários mais elevados do que os do setor privado, há que se levar em conta que a contratação de servidores públicos deve buscar os melhores profissionais possíveis, uma vez que a demissão é uma possibilidade remota. Assim, o rebaixamento da carreira pública aos patamares do setor privado se mostra questionável, tanto no sentido da garantia de uma condição digna de remuneração aos contratados, bem como na busca por um bom quadro de funcionários na Universidade pela concorrência nos concursos públicos.

Portanto, embora seja possível dizer que na estrutura de salários da carreira pública, manifeste-se um dispêndio mais elevado com remunerações dos servidores não docentes da Universidade, seria apressado atribuir a este patamar de remuneração as motivações da crise orçamentária, uma vez que a estrutura de remunerações do funcionalismo é muito anterior à crise e suas benesses têm sido crescentemente reduzidas

2.1.2.1.3.b Disparidade Entre Novos e Antigos Servidores

Para a discussão e análise dos salários da Universidade é imprescindível trazer à tona que os novos servidores universitários, especialmente aqueles contratados após a reforma previdenciária do Estado de 2013, têm perspectivas de carreira, especialmente de aposentadorias, muito inferiores à dos profissionais contratados nos períodos anteriores.

Duas reformas previdenciárias modificaram drasticamente as perspectivas de carreira dos servidores públicos do Estado de São Paulo, respectivamente, a reforma previdenciária de 2003 e a de 2013. Enquanto aqueles servidores que adentraram à Universidade antes da reforma de 2003 tem aposentadoria integral e paridade com os reajustes salariais dos ativos, os que entraram após 2003 não têm mais acesso a todos esses direitos, embora ainda possam se aposentar com valores acima do teto do INSS. Já os servidores que ingressaram a partir da reforma previdenciária de 2013 têm a aposentadoria limitada ao teto do INSS. No limite isso significa que enquanto servidores que adentraram à Universidade antes de 2003 podem receber aposentadorias de até R\$39.239,32 bruto (MATEUS, 2020), os servidores que ingressaram após

¹⁷ Conforme informação fornecida ao autor pela AEPLAN Unicamp.

2013 poderão receber até o teto do INSS de R\$6.101,06 (INSTITUTO..., 2021), a valores de dezembro de 2020¹⁸.

Mesmo que na prática não seja isso que ocorre, uma vez que o valor de R\$39.239,32 mencionado acima trata-se do limite legal e não da remuneração efetiva, como bem demonstra o fato de que 93,4% dos servidores em 2015 encontravam-se em faixa salariais inferiores a R\$21,6 mil (ENTENDA..., 2015), essa disparidade na projeção das carreiras é expressiva e já se mostra um problema sério na atratividade de novos docentes às instituições públicas de ensino superior do Estado de São Paulo. Ao mesmo tempo, como observado no item 2.1.1, a mesma disparidade de aposentadorias é um dos principais fatores que rebaixam as despesas da Universidade com futuras aposentadorias, sendo determinante para a redução da insuficiência financeira no futuro.

Cabe salientar essa diferença entre as condições de carreira dos antigos docentes universitários dos novos, para situar o sério risco que as Universidades Públicas Paulistas sofrem com a possibilidade de “fuga de cérebros” e a dificuldade de atrair grandes pesquisadores aos novos quadros da Universidade. Esse cenário se agrava com a utilização do rebaixamento salarial através da não reposição da inflação e do estreitamento das projeções e gratificações do quadro docente e não docente como principal alternativa corrente para a sustentabilidade orçamentária da Unicamp ao longo da crise, atingindo especialmente os servidores mais novos.

2.1.2.1.3.c Teto Salarial ou Supersalários?

Outro tema muito caro às carreiras dos docentes universitários, especialmente daqueles que já se encontram há mais de 20 anos na instituição, é a questão do teto salarial. Motivo de incontáveis conflitos judiciais e recentes mudanças sobre se deveria respeitar ao subsídio do Governador do Estado de São Paulo (R\$23.048,59) (MATEUS, 2020a) ou o equivalente ao salário dos ministros do STF (R\$39.239,32), a equiparação do teto salarial ao nível das

¹⁸ Apesar das restrições legais efetivamente restringirem as aposentadorias aos limites citados, servidores docentes que se encontram com remunerações bruta próxima ao teto salarial de R\$39,2 mil são casos raros, encontrando-se principalmente alguns poucos servidores médicos ou da procuradoria geral entre as maiores remunerações brutas da Universidade. Em 2019, segundo reportagem do Jornal Globo (G1..., 2019), encontravam-se na média salarial dos servidores com remuneração acima do teto salarial do governador (R\$23.048,59), apenas R\$3 mil de excedente além do teto, mostrando que na prática o teto de R\$39,2 mil é um limite legal, mas não prático. É ilustrativo para essas mesmas conclusões que segundo cálculos realizados em 2015 pela Universidade, um professor titular, ou seja, no último nível da carreira docente, com mais de duas décadas de Unicamp e gratificação incorporada, atingia uma remuneração bruta de R\$ 26,2 mil bruto (ENTENDA..., 2015).

instituições federais de ensino superior têm sido pauta recorrente do CRUESP, que alega a crescente dificuldade de manter os professores das Universidades Públicas Paulistas frente à atratividade de instituições privadas e públicas federais de ensino superior do país, assim como de centros de pesquisa internacionais, como se comprova na reportagem *Número de professores que pedem demissão da USP dispara* (Pinho, 2020).

Em um país onde a renda média de mais da metade da população se encontra abaixo do salário-mínimo, é surpreendente tratar remunerações que se encontram entre os 5% mais alto da renda da população como baixas. Porém, baseado em Knobel (2015), pode-se depreender que os professores dessas universidades de pesquisa são essenciais para o desenvolvimento socioeconômico do país e, paradoxalmente, suas altas remunerações são fundamentais para reduzir as fortes desigualdades na sociedade brasileira.

O tema do teto-salarial repercutiu na grande mídia em uma série de notícias sobre “supersalários”, em nada positivas à imagem das Universidades Públicas Paulistas. O termo “supersalários” na verdade dizia respeito ao pagamento por parte das Universidades Estaduais de valores acima dos limites do teto salarial então estabelecidos no valor do subsídio do governador. Na prática havia uma discordância de entendimento jurídico sobre o tema, que se arrastou de 2014 a 2019, ano em que a Unicamp decidiu por cortar o pagamento dos valores que extrapolavam o teto salarial do governador das remunerações dos seus servidores, valores chamados de “extra teto”. Mas, com medida cautelar de janeiro de 2020, do ministro do Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli, que equiparou o teto salarial de professores e pesquisadores das universidades estaduais aos das instituições federais, novamente os valores “extra teto” passaram a ser pagos, agora dentro do novo teto salarial equiparado ao salário dos ministros do STF.

Orçamentariamente esta elevação no patamar do teto salarial em 2020 impactou na Unicamp 461 professores e pesquisadores ativos e outros 594 aposentados, gerando um acréscimo de despesas segundo a AEPLAN próximo a R\$64 milhões anuais¹⁹ da folha de pessoal.

Tanto a questão do teto salarial, que tange aos docentes e pesquisadores mais antigos na instituição, quanto a perspectiva de carreira, que afeta os mais novos, influem diretamente no nível de excelência da instituição, por dizerem respeito à qualificação dos atuais e futuros pesquisadores e docentes da Universidade. É assim de fundamental atenção o acompanhamento da evolução dos tópicos tratados neste item 2.1.2.1 (Elementos Constituintes da Carreira e

¹⁹ Valor fornecido pela AEPLAN segundo estimativa realizada à época da elevação do teto salarial.

Remuneração), tanto em termos orçamentários como nos efeitos sobre o quadro de pessoal, para a manutenção da excelência futura da Universidade.

Uma vez explicitados os mecanismos de carreira e remuneração dos servidores, fatores determinantes da evolução da folha de pessoal no longo prazo, será dada atenção a seguir para algumas políticas de recursos humanos adotadas mais recentemente e que também influem sobre a despesa com pessoal.

2.1.2.2 Políticas de Recursos Humanos Demasiadamente Onerosas?

Como anteriormente foi enunciado, é comum discursos de que a crise orçamentária da Universidade decorreria de políticas corporativistas, que visavam beneficiar seus servidores em detrimento da instituição, por meio da adoção discricionária de políticas de recursos humanos que seriam demasiadamente onerosas à sustentabilidade orçamentária da Universidade.

Entre esses discursos correntes elenca-se quatro pontos que são reiteradamente enunciados enquanto possíveis raízes da crise orçamentária da Unicamp. São estes: um suposto inchaço de funcionários, a mudança de carga horária que reduziu a quantidade de 40 para 30 horas de trabalho dos servidores assistenciais da área da saúde, a mudança de regime de quase dois mil servidores celetistas para tornarem-se estatutários e a política de isonomia salarial com a USP que não foi completada. A escolha de esmiuçar estes pontos e não outras decisões tomadas pela Universidade no passado, decorre da proximidade da assunção destas medidas com a crise orçamentária e da forte incorrência das mesmas no debate sobre a crise vigente.

2.1.2.2.1 Inchaço de funcionários?

A Unicamp dispunha em 2019 de uma relação de 3,5 servidores não docentes para cada docente, ou de um servidor não docente para cada 5,3 estudantes. Essa relação entre servidores não docentes, docentes e estudantes pode assustar, a princípio, gerando questionamentos sobre as motivações para que a Universidade gaste tanto com servidores que não se encontram voltados à produção de ensino, pesquisa e extensão, as atividades fins da Universidade. Para conseguir avaliar a pertinência destes questionamentos é necessário compreender onde estão alocados esses servidores na Universidade, que serão aqui genericamente tratados com a denominação de “funcionários”.

Ao falar dos funcionários da Unicamp é impossível não falar da área da saúde, onde em 2019 estavam localizados 46,30% deles. Desta forma os funcionários que efetivamente se encontram vinculados ao funcionamento das atividades de ensino, extensão e pesquisa da Universidade, e não com o complexo hospitalar, são pouco mais da metade do quadro de servidores não docentes da instituição. Retirados os servidores da área da saúde temos uma relação na Unicamp de 1,9 funcionário para cada docente, ou um servidor não docente para cada 9,2 estudantes, valores muito mais razoáveis para os objetivos de ensino, pesquisa e extensão dos que os inicialmente apresentados, que incluíam os funcionários da área da saúde. Na USP, incluindo-se todos os servidores e estudantes, essa relação é relativamente semelhante, de 2,3 funcionários para cada docente, ou um servidor não docente para 7,3 estudantes (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2020). Para fins de comparação, segundo reportagem da Associação de Docentes da USP, em consulta realizada em setembro de 2014, o número de estudantes por funcionários técnico-administrativos nas universidades inglesas de Cambridge e Oxford eram, respectivamente, de 4,9 e 4,5 (PIDV..., 2021), valores até inferiores ao observado na Unicamp, sinalizando uma adequação do quadro de servidores da Universidade Estadual de Campinas ao padrão das melhores instituições de ensino e pesquisa internacionais.

Antes de prosseguir na análise da evolução do quadro, é necessário ressaltar, com base no informativo da Adusp²⁰ (PIDV..., 2021), que as Universidades Públicas Paulistas, caracterizadas pela associação da pesquisa, do ensino e da extensão, necessitam em seu corpo de funcionários quadros altamente qualificados e especializados, muitos graduados ou pós-graduados. Estes variando em quantidade e função conforme as especificidades das áreas de conhecimento. Por exemplo, no caso das que envolvem prática de ensino e pesquisa laboratorial, onde encontram-se laboratórios sofisticados, exigem-se técnicos especializados para sua manutenção, no caso das artes, exigem-se figurinistas, técnicos de som, luz, etc., nos laboratórios didáticos, diferencial fundamental para a qualidade da formação profissional, a manutenção das boas condições laboratoriais também depende de funcionários especializados. Assim, é imprescindível atrair e manter estes quadros na Unicamp.

Em uma análise histórica da evolução do quadro de funcionários da Universidade o que se percebe não é um movimento de inchaço, mas sim de forte redução do quadro realizada principalmente ao longo dos anos 1990. Assim, se a Universidade em 1989 tinha 10.161 funcionários, ela chega nos anos 2000 com uma média de 7776. Este nível já reduzido

²⁰ Esse texto foi acessado pela última vez em 09 de janeiro de 2021, no sítio: <https://www.adusp.org.br/index.php/pidv/2193-pidv-desservico-a-universidade-e-possivel-engodo-para-o-trabalhador>.

permanece estável com pequenas oscilações até o ano de 2013, tendo então um expressivo aumento. Se em 2012 havia 7.878 funcionários, o aumento realizado entre 2013 e 2014 eleva o patamar para 8.517, intensificado pela implementação do regime de 30 horas na área da saúde, que será discutido mais abaixo. Após esse ápice nas contratações, o volume de servidores começa a cair ano após ano com a crise orçamentária, chegando atualmente ao menor patamar histórico e terminando o ano de 2019 com 7135 servidores, 30% a menos do que na Autonomia Universitária.

Esta redução no número de funcionários ocorreu em todas as áreas da Universidade, com exceção da área da saúde²¹, e pode ser explicada pelas transformações na própria estrutura organizacional e laboral para a manutenção da Universidade. Antes da Autonomia Universitária, a Unicamp dispunha de ampla infraestrutura, que a fazia praticamente auto suficiente em termos de serviços, tendo posto de gasolina, frota de carros, marcenaria, departamento de obras, gráfica e mecânica próprios. Com o novo modelo de financiamento instituído em 1989, a Autonomia impôs um limite orçamentário exigindo a reorganização do quadro de servidores à nova disponibilidade orçamentária. Essas transformações vieram acompanhadas das mudanças de legislação trabalhista, do crescimento da terceirização de serviços, e da propagação da ideia de desestatização e redução da máquina pública, divulgando a necessidade de uma redução da abrangência das atividades dos servidores universitários, bem como da própria Universidade, que permeou a gestão das administrações universitárias pós 1989.

Além do mais, as mudanças tecnológicas levaram à obsolescência de inúmeras carreiras, em especial de secretariado, como o caso dos datilógrafos. Se, por um lado, é possível explicar a compatibilização da redução do quadro de funcionários, mesmo frente a aumentos no número de cursos e estudantes na Universidade, em razão de mudanças tecnológicas poupadoras de trabalho, a mesma lógica não se aplica à área da saúde, onde há maiores limitações às possibilidades de otimização do serviço pela substituição tecnológica, como é o caso da enfermagem. Ainda assim, cabe assinalar que apesar de não ter ocorrido efetiva redução nos servidores da área da saúde, houve uma significativa expansão nos atendimentos no período. Os dados disponíveis nos anuários estatísticos da Unicamp (AEPLAN, 2020) mostram que se em 2003 a área da saúde da Unicamp atendeu 510.493 consultas, em 2019 foram 1.094.634 consultas, mais do que o dobro, processo denunciado pelas entidades sindicais da Universidade

²¹ Vide mais informações da evolução do pessoal na área assistencial da saúde no item 2.4 Orçamento da Área de Saúde.

enquanto precarização do trabalho dos servidores da área da saúde.

Uma vez que a Universidade não tem possibilidade de demitir seus servidores estatutários, a redução no quadro de funcionários é um processo gradual, que vem ocorrendo no longo prazo a partir da não reposição dos servidores que se aposentam. A gradualidade deste processo, imposta pelas próprias condições inerentes aos regimes contratuais do serviço público, pode ter levado no passado a que houvesse efetivamente momentos em que o contingente de servidores era maior que o necessário, porém o que se observa hoje internamente à Universidade Estadual de Campinas são majoritariamente reclamações de sobrecarga no trabalho e falta de funcionários, e não de excesso de servidores²².

A intensificação do enxugamento do quadro de funcionários com a crise orçamentária tem movimentado essa discussão na Universidade e já impõe, caso não se viabilizem novas contratações, a necessidade de uma reorganização das atuais estruturas gerenciais da Universidade com o objetivo de otimizar o uso dos funcionários disponíveis, por exemplo unificando departamentos administrativos e intensificando a automação, sem garantias de que sejam suficientes.

2.1.2.2.2 De 40 Para 30 Horas na Área da Saúde

Em agosto de 2014, o Conselho Universitário da Unicamp sob a gestão do Reitor José Tadeu Jorge aprovou, por 44 votos dos 61 presentes, a redução da carga horária contratada dos servidores assistenciais da área da saúde, passando de 40 horas semanais para 30 horas, sem redução salarial correspondente (Lucilius, 2014), fato esse, apontado como uma das possíveis mudanças que teriam sobrecarregado o orçamento da área da saúde, assim como da própria Universidade.

A mudança era uma reivindicação antiga do Sindicato dos Trabalhadores da Unicamp e dos trabalhadores da área da saúde, tendo sido originalmente apresentada já em 1982 com a criação da Comissão de Funcionários do Hospital das Clínicas (RELATÓRIO..., 2013). Para discutir e avaliar a mudança foi constituído um Grupo de Trabalho (GT) pela reitoria representativo da categoria.

O relatório final do GT aponta que o ambiente hospitalar, que tem por missão tratar e

²² Conforme pode-se depreender da ampla maioria das manifestações dos diretores de unidades e dos representantes dos servidores técnicos administrativos, quando tratados assuntos relacionados à novas contratações, nas câmaras superiores da Universidade, entre 2018 e 2020.

curar doentes, favorece o adoecimento dos que trabalham nele. Conclui assim na necessidade da mudança de carga horária para salvaguardar os servidores e os pacientes, afirmando que “a jornada de 30 horas semanais é necessária para assegurar a existência de um pessoal de saúde disponível, competente, produtivo e capaz de responder às necessidades, visando à melhoria dos resultados da saúde”, uma vez que, em conformidade com estudos da Organização Mundial da Saúde e da Organização Internacional do Trabalho, a jornada superior a 30 horas semanais é prejudicial ao desempenho e à qualidade dos atendimentos efetuados (RELATÓRIO..., 2013).

O imbróglio relacionado à carga horária das 30 horas da Unicamp é muito anterior à mudança aprovada no Conselho Universitário. Ainda em 1985, quando ocorreu a transferência do Hospital de Clínicas da região central de Campinas para o Campus de Barão Geraldo, as dificuldades de deslocamento relacionadas à região do Hospital, sem acesso adequado de transporte público, levaram a que a Universidade acordasse com seus servidores jornadas pouco maiores do que as 30 horas, mesmo que contratualmente se registrassem jornadas de 40 horas. A prática levou ao questionamento do ministério público que exigiu que a Unicamp corrigisse a situação, fazendo com que a Universidade passasse a requisitar jornadas efetivas de 40 horas no complexo, o que ocasionou forte insatisfação e a deflagração de greve no início de 2006 (RELATÓRIO..., 2013, p. 107).

Se por um lado os servidores da saúde alegam tratar-se de uma demanda histórica da categoria, em especial da enfermagem, outros setores da comunidade universitária enxergam a mudança como uma política de recursos humanos excessivamente onerosa. Esta percepção está relacionada com o fato de que a mudança, que afetou o regime de trabalho de 2,7 mil servidores da instituição, exigiu a contratação de 291 novos servidores com vistas a suprir as horas reduzidas no contrato salarial dos demais. A mudança assim acarretaria na despesa anual de 19 milhões de reais acrescidos à folha, segundo cálculo feito pela AEPLAN à época e disponibilizado no Relatório Final do GT, uma vez que impõe um novo quadro mínimo de funcionários para manter as atividades assistenciais da área da saúde.

Ao debruçar-se sobre os dados em valores reais, pode-se perceber que surpreendentemente a medida não alterou o patamar de despesas da área da saúde de forma tão significativa quando alardeado. As despesas com pessoal na área da saúde foram de R\$483,4 milhões em 2013; em 2014 foram pouco superiores, R\$485,5 milhões; já em 2015, ano em que a mudança afinal havia se consolidado, a despesa cresceu para R\$494,3 milhões. Desta forma, percebe-se que a discrepância entre os valores de 2013, antes da mudança, para depois, 2015, é relativamente pequena, aumentando em termos reais o equivalente a R\$10,9 milhões. A análise detalhada dos impactos da implementação das 30 horas exigiria acompanhar de forma

discriminada o crescimento das despesas com pessoal ativo e inativo da área da saúde, o que não foi possível pela indisponibilidade dos dados. Porém, algumas tendências podem ser observadas.

Enquanto as despesas com pessoal da área da saúde de 2013 a 2015 aumentaram em valores reais 2,2%, as despesas totais com pessoal da Universidade se reduziram em 7,8%, o que significou um aumento na participação da despesa de pessoal da área da saúde sobre a despesa total de pessoal da Universidade, fato que pode ser associado à implementação das 30 horas. Esta passou de 20,3% em 2013, para 22,5% em 2015. Esse mesmo movimento também pode ser observado no crescimento da participação das despesas com pessoal da área da saúde sobre os recursos do Tesouro do Estado, que se deslocou de 18,7% em 2013 para 21,4% em 2015.

De forma mais distanciada, o que se observa é um momento anterior a 2014 e outro posterior: enquanto a participação da despesa com pessoal da área da saúde sobre o total dos recursos do Tesouro do Estado não havia ultrapassado a marca dos 19% desde 1995, após 2014 ela não volta a cair abaixo desse percentual. O mesmo pode ser observado sobre a participação das despesas com pessoal da área da saúde na folha de pagamento da Unicamp, que entre 1995 e 2013 apresentou média de 19,4% de participação, e passou entre 2014 e 2019 a apresentar a média de 22,1%.

Apesar de coincidente em termos temporais, esse efetivo crescimento do patamar da participação das despesas de pessoal da área da saúde sobre o total da despesa com pessoal da Universidade decorre proporcionalmente mais da redução das despesas com pessoal ativo do conjunto da instituição, que reduz 12,2% entre 2013 e 2015, do que do efetivo aumento das despesas em decorrência do acréscimo do número de servidores com a mudança de carga horária. Na realidade, o próprio aumento de servidores realizado é pontual e não perdura no tempo, podendo até ser justificado em termos de ter funcionado enquanto uma reposição prévia do quadro da saúde, que a partir de 2015 sofreria com quase quatro vezes mais aposentadorias do que no período anterior²³. Assim, se em 2013 encontram-se 3.524 servidores ativos na área da saúde, em 2014 com a mudança de regime passa-se a 3.739. Em 2017 este número já se reduz para 3.515 servidores ativos e chega em 2019 ao menor patamar desde 2001, com 3.304 servidores.

Já em relação à elevação do patamar de participação das despesas com pessoal da área

²³ Se entre 2000 e 2013 ocorreu, na área da saúde assistencial, uma média anual de 24 novos aposentados no número total de inativos, em 2014 ocorreu um crescimento de 47 novos aposentados em relação ao ano anterior, passando entre 2015 e 2019 a uma média de 116,2 novos aposentados na folha de inativos da área por ano.

da saúde sobre os RTE, como veremos mais à frente no tópico 2.4, esta encontra-se muito mais relacionada ao crescimento do déficit previdenciário da área e da falta de reajuste dos recursos que vêm do SUS do que da implementação das 30 horas. Pode-se assim identificar um aumento pontual das despesas relacionado à medida em 2015, mas insuficiente para explicar a mudança dos patamares de participação das despesas da área da saúde no orçamento ou enquadrá-la como um dos motores da crise orçamentária da Universidade.

2.1.2.2.3 Mudança CLT-Estatutário

Outra mudança realizada na reitoria do Professor José Tadeu Jorge foi a opção de mudança de regime de trabalho concedida em 2013 e 2014 a 2.088 servidores contratados entre 01 de março de 1985 e 4 de outubro de 1988. Foi permitido a esses servidores, dos quais 1.725 eram ativos e 363 estavam em atividade mesmo já tendo conseguido a aposentadoria no INSS, a transição do regime CLT para o regime estatutário (ESUNICAMP). Desses, apenas 97 servidores não optaram pela mudança de regime.

A mudança é uma demanda histórica da Unicamp. O imbróglio remonta às contratações do período 85-88, antes da Constituição. À época, as contratações da Unicamp eram feitas de forma pouco rígida: por vezes, os servidores eram contratados em um regime de trabalho CLT, por vezes, como estatutários e muitas vezes isso ocorria em discordância com o definido nos concursos pelos quais os funcionários haviam ingressado. Com o estabelecimento da obrigatoriedade do regime jurídico único de contratação na Constituição de 1988, onde passava-se a contratar exclusivamente no regime CLT ou exclusivamente como estatutários, a contratação dos servidores entre 1 de março de 1985 e 4 de outubro de 1988 como CLT passou a ser vista como uma injustiça realizada²⁴.

Apesar da mudança ter sido aprovada com ampla maioria, a alteração teve resistência no Conselho Universitário (GEROMEL, 2013) por acarretar diversas consequências ao orçamento universitário, o que faz com que comumente ela seja apontada enquanto um dos motores da crise orçamentária da Universidade. Algumas das principais consequências que serão aventadas a seguir são o impacto orçamentário, o impacto no quadro de servidores, o problema jurídico e o problema de isonomia entre os servidores causados pela permissão da

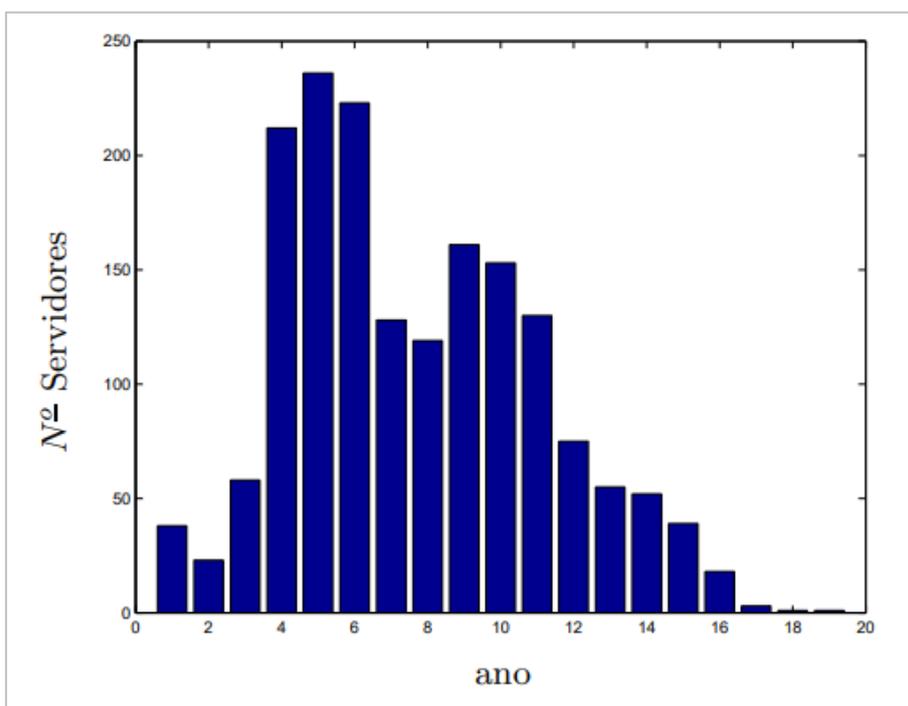
²⁴ Ressalta-se aqui a complexidade do debate acerca do processo histórico que desencadeou essa mudança, sugerindo-se assim o aprofundamento para pesquisas posteriores.

mudança de regime.

2.1.2.2.3.a Impacto Orçamentário e no Quadro de Servidores

Apesar dos ganhos imediatos que a proposta gerou à Universidade, que passa a pagar 22% de encargos patronais à SPPREV pelos servidores estatutários, frente os 29,45% que são pagos ao INSS pelos servidores celetistas, uma vez que aos servidores celetistas é obrigatório o pagamento do FGTS, quando estes servidores que mudaram de regime se aposentam 100% da folha de suas aposentadorias, que antes seria paga pelo INSS, passa a ser paga pelos recursos da Unicamp. Como mostra o GRAF. 7 abaixo, elaborado pelo Prof. Dr. José Cláudio Geromel (2013), representante docente do conselho universitário à época da adoção da mudança de regime, muitos dos servidores que mudaram de regime encontravam-se muito próximos de adquirirem o direito de se aposentar, o que leva a um enorme saldo negativo à Universidade na adoção da mudança de regime.

GRÁFICO 7 – NÚMERO DE SERVIDORES AFETADOS PELA MUDANÇA DE REGIME CLT-ESTATUTÁRIO POR ANO EM QUE PASSAM A PODER SE APOSENTAR (ANO 1 = 2013).



Fonte: Gráfico elaborado pelo Prof. Dr. José Cláudio Geromel (2013).

No GRAF. 7 acima o ano 1 corresponde a 2013, e na vertical encontra-se o número de servidores com a possibilidade de se aposentar a partir daquele ano. Como pode-se observar no

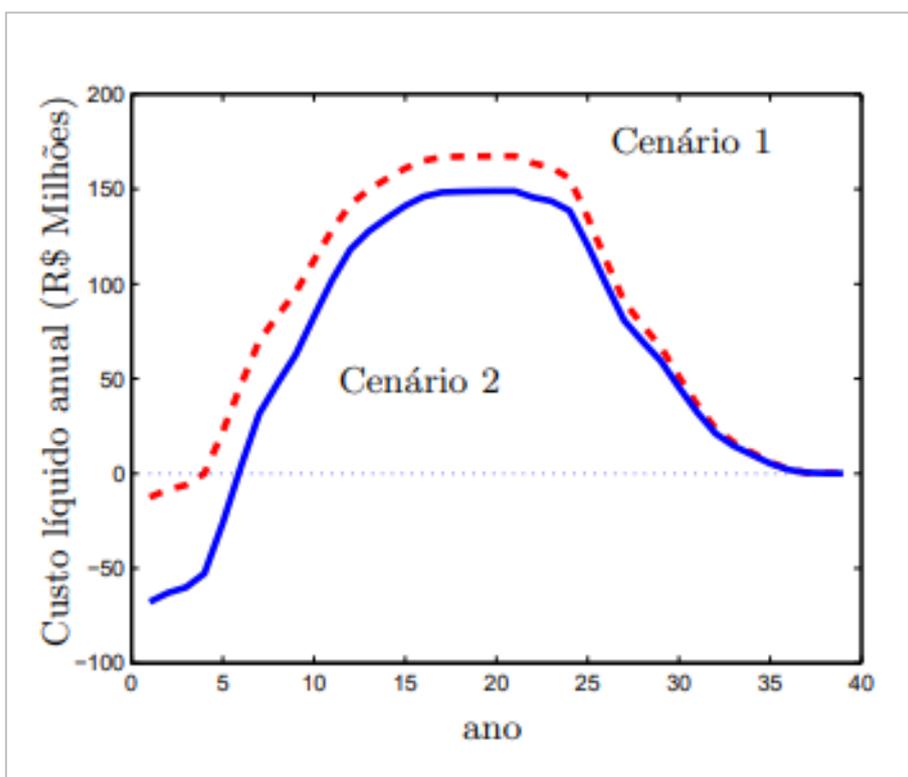
GRAF. 7, a partir do quarto ano da implementação da mudança de regime um enorme contingente dos servidores beneficiados já poderia se aposentar da Universidade. Uma vez que todos os anos de contribuições previdenciárias destes servidores ao INSS, com a mudança de regime, não foram repassadas à Universidade, isso passou a representar um grande dispêndio de recursos adicionais no caixa da SPPREV junto ao Estado.

Efetivamente foi o que ocorreu. Em 30 de setembro de 2020, conforme dados fornecidos pela Aeplan, dos 1.991 servidores que haviam realizado a mudança de celetistas para estatutários, 1.009 já se encontravam aposentados e 982 permaneciam em atividade. Após o quarto ano da implementação da mudança, as despesas com as novas aposentadorias já passaram a superar os ganhos com a redução dos encargos patronais, como pode-se observar na evolução dos valores reais do saldo a seguir. Se em 2014 ela ainda chegou a gerar um superávit de R\$12,3 milhões, em 2015 o saldo positivo baixou para insignificantes R\$55,9 mil, e após esse ano passou a apresentar déficits crescentes; em 2016 foi de R\$23,0 milhões; em 2017, R\$55,9 milhões; em 2018 de R\$76,0 milhões e, em 2019, custou R\$98,6 milhões aos cofres da Universidade.

Enquanto a economia com encargos patronais, já incluso os dispêndios com reposição de vagas, de 2013 até setembro de 2020, acumulou valores positivos de R\$97 milhões à Universidade, a folha de pagamento dos aposentados que haviam mudado de regime e que passou a incidir nos cofres da Universidade foi de R\$419,5 milhões, que acrescida da dedução da diferença com encargos patronais aposentados, em R\$30,9 milhões, soma um saldo negativo de R\$450,4 milhões no mesmo período. Assim, o saldo acumulado da medida desde o fim de 2013 até setembro de 2020 foi de R\$353,4 milhões de reais, montante equivalente a 51% do déficit acumulado pelo orçamento universitário nesse mesmo período.

Uma vez que é esperado entre 2020 e 2028 que a outra metade dos servidores que optaram pela mudança de regime que não se aposentaram se aposentem, a trajetória crescente de déficits anuais em decorrência da medida deve se estender até esse período, passando a se reduzir entre 2028 e 2031. No GRAF. 8 abaixo pode-se observar a projeção, realizada pelo Prof. Dr. José Cláudio Geromel à época da decisão, dos impactos orçamentários da implementação da mudança, onde era esperado que a evolução real das despesas se encontrasse entre as linhas do cenário 1 e a do cenário 2. Esta previsão vem se confirmando de forma mais próxima ao cenário 1 e é esperado que o montante das aposentadorias relacionadas à mudança ultrapasse o montante de R\$150 milhões anuais próximo a 2028 e então passe a cair, perdurando ao todo nos próximos 39 anos. Ao longo desses 39 anos o dispêndio médio anual calculado pelo professor é de extravagantes R\$72 milhões.

GRÁFICO 8 – PROJEÇÃO DOS IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS DA ADOÇÃO DA MUDANÇA DE REGIME CLT-ESTATUTÁRIO (ANO 1 = 2013)



Fonte: Gráfico elaborado pelo Prof. Dr. José Cláudio Geromel (2013).

A mudança de regime jurídico em 2014 foi expressiva a ponto de modificar significativamente a distribuição de servidores por regime na Universidade, modificando a participação de servidores não docentes estatutários de 21,44% dos servidores da Unicamp em 2013, para 35,85% em 2014, e o número de não docentes CLTs, respectivamente, de 41,99% para 28,41%.

Apesar do montante de despesas decorrentes da implementação da medida calculados pela AEPLAN superarem em 2019, em valores reais, o montante do déficit realizado em R\$65 milhões e equivalerem a 32% do déficit acumulado entre 2014 e 2019, não se pode afirmar que essa medida é a responsável pela crise orçamentária da Universidade, como será explicitado mais a frente, mas sim que, independentemente dos méritos, configura-se como uma medida extremamente danosa ao orçamento e que seus reais efeitos ainda estão por vir, a partir do momento em que for iniciada a reposição dos servidores aposentados que mudaram de regime. Será neste momento quando efetivamente a mudança passará a arcar crescentemente com a responsabilidade sobre a crise.

Para explicar as afirmações acima serão analisados a seguir primeiro os motivos sobre

o porquê a mudança CLT-Estatutário não pode ser compreendida enquanto a geradora da crise e então as suas consequências para o número de servidores em atividade e para o orçamento futuro da Universidade.

É ponto de partida compreender que ao a AEPLAN contabilizar o montante do déficit realizado pela mudança de regime, não significa dizer que a não adoção da mudança implicaria na liberação destes mesmos recursos aos cofres da Universidade durante o período recente de crise, ou seja, que não se pode afirmar que o saldo negativo acumulado até 2020 com a mudança não estaria também incidindo no orçamento universitário, por outros meios, caso ela não tivesse ocorrido. Isso, pois, caso essa não fosse realizada, os servidores de regime CLT que optaram pela mudança para o regime Estatutário e logo em seguida se aposentaram, teriam em sua maioria continuado a trabalhar na Unicamp mesmo após adquirirem o direito a se aposentar²⁵, e assim continuariam a incidir na folha de pessoal da Universidade independente da mudança de regime, isso até que atingissem a idade limite e fossem compulsoriamente desligados.

Pode-se depreender desta forma, que caso não houvesse ocorrido a mudança de regime seriam auferidos nos anos recentes de crise, em que se mantiveram congeladas a maior parte das contratações, um volume de dispêndios no orçamento com esses servidores semelhante ao atualmente despendido, só que estes servidores estariam trabalhando na Universidade (em regime CLT) e não aposentados (em regime Estatutário). Conclui-se assim, que mesmo caso a mudança de regime não tivesse sido adotada, o orçamento universitário ainda encontrar-se-ia nos anos da crise com um patamar de despesas semelhante e insustentável frente às perspectivas de receitas, porém a Universidade se encontraria com mais servidores ativos e com menor necessidade de reposição do quadro.

É neste momento da reposição do quadro, que até o final de 2021 não deve ocorrer²⁶, que os déficits decorrentes da mudança de regime vão passar a afetar concretamente o orçamento universitário. Explica-se: uma vez que a aposentadoria dos servidores celetistas é registrada como demissão da Universidade, a reposição destes não implicaria no acréscimo de servidores na folha, diferentemente do caso da reposição dos servidores estatutários que ao se aposentarem se mantêm na folha de pessoal da Unicamp. Assim, a mudança implica na manutenção de dois servidores em folha onde, caso contrário, se teria apenas um, aumentando

²⁵Esse fato decorre, conforme informado pela AEPLAN Unicamp, de que muitos dos trabalhadores em regime CLT optam por permanecer ativos na Universidade até a idade limite, mesmo já tendo adquirido o direito à aposentadoria, em virtude da queda brusca na renda ao se aposentarem.

²⁶ Em virtude da manutenção da política austera de refreamento das contratações até 2020 e em 2021 da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que proíbe reajustes de salários e benefícios para servidores públicos até dezembro de 2021.

crescentemente o número de servidores em folha e sobrecarregando o orçamento universitário conforme passa-se a realizar esta necessária reposição.

O impacto anual médio projetado pelo Prof. Dr. José Cláudio Geromel, de R\$72 milhões ao longo de 39 anos, passa então a se efetivar conforme a trajetória já mencionada, apenas um pouco mais reduzido em virtude da demora para a reposição destes servidores. Estes impactos da medida para a Universidade vão transparecer no crescimento da insuficiência financeira, uma vez que a mudança acelera a tendência de crescimento desta assim como de seu montante futuro, em virtude de contribuir para a redução da relação número de ativos/inativos ao introduzir uma enorme quantidade de servidores na folha de aposentados que não viriam a incidir sobre o orçamento da Unicamp sem a sua realização, assim como por antecipar a decisão de aposentadoria dos mesmos.

Para mensurar as dimensões do impacto da mudança sobre o crescimento da insuficiência financeira seria necessário dispor da previsão de crescimento da insuficiência antes da adoção da medida, para então compará-la com a evolução prevista para a insuficiência feita em 2016, a qual já contabilizava seus efeitos. Apesar da indisponibilidade de dados para tal, encontra-se dois indicativos das dimensões do impacto sobre a insuficiência, e consequentemente sobre a crise, da medida. O primeiro trata-se do déficit calculado pela AEPLAN e já mencionado acima. O segundo é o fato de que se o número de servidores não docentes aposentados entre 2013 e 2019 cresceu em 1.588 servidores, passando de 2.296 para 3.884, já os servidores que se aposentaram após realizarem a mudança de regime entre 2013 e setembro de 2020, foi de 1.009 servidores. Apesar da disparidade das datas, decorrente da disponibilidade limitada dos dados, pode-se depreender que a maior parcela dos aposentados no período encontram-se entre os que realizaram a mudança de regime, o que dá monta dos impactos da mudança sobre o crescimento da insuficiência financeira.

Porém, como até 2020 não se registrou o fim às restrições de contratação, e pelo menos até final de 2021, em virtude da lei complementar 173/2020, estas não deverão ser realizadas, até esse momento da crise a mudança de regime CLT-Estatutário se apresenta mais como um problema pela antecipação das aposentadorias e consequente redução do quadro de funcionários, o que sobrecarrega os serviços da Universidade, do que efetivamente um problema orçamentário no curto prazo. Já no médio e longo prazo a Universidade terá de arcar com essa opção tomada com anuência do Conselho Universitário, com impactos que inegavelmente são expressivos.

A categorização da adoção da mudança pelo Prof. Dr. José Cláudio Geromel (2013) como algo que impedirá que um ciclo virtuoso de gestão com forte disponibilidade de recursos

orçamentários possa ter início nas próximas décadas é adequada. Apenas deve-se realizar a ressalva de que, com ou sem esta mudança, os desafios postos para a Universidade com os demais elementos da crise orçamentária recente já configuram um enorme desafio. Desafio que traz dúvidas não apenas sobre a possibilidade de um ciclo virtuoso de gestão com a implementação da mudança, mas da própria ideia de disponibilidade de recursos orçamentários aventada independente desta.

De qualquer forma, cabe ressaltar o fato de que a Universidade chega ao período mais recente da crise com a reserva estratégica em níveis muito baixos, sem sinais de recuperação pungente da economia e exercendo políticas de rebaixamento salarial e não reposição de quadro a 6 anos, independente da adoção desta medida, sendo de fundamental importância a compreensão da dinâmica orçamentária que legou o momento presente para então poder lidar com os problemas futuros que se acrescem aos primeiros.

2.1.2.2.3b Problema Jurídico e de Equidade de Condições Entre os Servidores

A mudança realizada não se restringe a uma polêmica em termos da boa gestão administrativa e orçamentária, mas é também questionada no âmbito judicial. Por consequência de um processo aberto contra o Governador por um servidor da Universidade que havia mudado de regime, a Procuradoria Geral do Estado na arguição de defesa do governador alegou a inconstitucionalidade da medida realizada pela Universidade (STF..., 2021) o que levou o imbróglio até o Supremo Tribunal Federal, que está para decidir se a Unicamp podia ou não ter realizado a mudança de regime destes trabalhadores em 2013-14. Em caso negativo, é possível que os servidores sejam prejudicados, implicando até que retornem ao regime CLT, podendo inclusive gerar a quebra do vínculo de emprego e mesmo a perda da aposentadoria.

Por fim, há também um problema político relacionado à medida que cabe ser tratado. Simultaneamente que ela aumenta a isonomia dos trabalhadores da Unicamp ao unificar os servidores no regime único estatutário, ela faz isso de forma a criar desigualdades. Afinal, o servidor que era CLT e pode mudar de regime para estatutário além de passar a receber o direito à aposentadoria integral, também teve direito a receber o FGTS, o qual apresenta valor bastante expressivo, sendo que um dos custos de ser servidor estatutário frente a ser servidor CLT é exatamente não ter direito à retirada do FGTS. Assim, a mudança gerou uma disparidade nos esforços de isonomia das condições de remuneração entre os servidores, pois os que mudaram de regime puderam desfrutar dos benefícios de ambos os regimes, enquanto os demais não.

Fazendo assim com que para realmente garantir a igualdade de tratamento, fosse agora necessário propor que os atuais servidores estatutários recebessem um salário adicional por ano de trabalho, o que corresponderia ao fundo de garantia o qual quem realizou a mudança recebeu (GEROMEL, 2013). Fato notoriamente improvável.

2.1.2.2.4 Isonomia salarial incompleta

A reivindicação de isonomia salarial trata-se de uma pauta dos servidores das três Universidades Públicas Paulistas, que exigem que seus salários respeitem os mesmos pisos e reajustes. A pauta veio à tona na Unicamp a partir da greve dos servidores técnico administrativos realizada em 2011 (É hora..., 2013) que exigia a isonomia dos funcionários da carreira PAEPE²⁷. A isonomia não foi conquistada com a greve, encontrando-se até 2013 os valores dos pisos salariais da Unicamp extremamente defasados frente aos adotados na USP, como pode-se ver a seguir. Em 2013 na Unicamp estes eram de R\$1.393,14 para o nível fundamental, R\$2.058,32 para o nível médio e R\$3.881,35 para o nível superior, frente respectivamente R\$1.768,29, R\$3.212,36 e R\$6.040,48 na USP (BRANDT, 2013).

Assim a Unicamp, também na gestão do professor José Tadeu Jorge, iniciou no primeiro semestre de 2013 o processo de isonomia salarial com a USP, prevendo que ele ocorresse em duas fases e em até dois anos. Na primeira fase, que se efetivou, o processo ocorreu em duas etapas. Na primeira os pisos da Unicamp tiveram um aumento para todas as categorias, por meio da promoção dos servidores dentro dos níveis das carreiras, de forma a que os pisos passaram respectivamente aos níveis fundamental, médio e superior, para R\$1.699,73, R\$2.511,20 e R\$4.735,32, conforme determinado em julho de 2013 pela administração (Reitoria, 2013). Nesse primeiro momento, segundo o informe AEPLAN nº 772/2013, foi apresentado um gasto com a medida de R\$11.243.100,00 de agosto a dezembro daquele ano e um impacto mensal previsto sobre o orçamento de R\$2.248.620,00 (AEPLAN, 2013). Já na segunda etapa da primeira fase, que ocorreu também em 2013, a Unicamp concedeu mais um aumento de uma referência (equivalente a progressão de um nível da carreira) para todos os servidores e a promoção de 20% deles, dentro do processo de avaliação de desempenho que deu direito a mais um aumento de 5% para os contemplados neste. (BRANDT, 2013).

²⁷ Carreira de Profissionais de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão que abrange os servidores técnico administrativos, pesquisadores e procuradores da Unicamp.

A segunda fase, onde a isonomia com os servidores da USP se efetivaria, era prevista para equiparar os pisos salariais dos servidores de nível fundamental e médio com a USP até 2014 e dos servidores de nível superior até 2015, mas o processo acabou por ser interdito pela crise orçamentária e não foi implementado em sua totalidade. Ao todo 7.708 funcionários seriam beneficiados e era previsto um custo total de R\$50 milhões por todo o processo, inclusas as duas fases. A reitoria defendia a medida tratando-na enquanto o acerto de uma injustiça, como forma de não perder funcionários para a USP e para manter as carreiras competitivas, conforme pode-se depreender da reportagem de Brandt (2013).

Desta segunda etapa, iniciada no fim de 2014, o que efetivamente ocorreu foi a concessão pela Universidade de mais um aumento de 5% para todos os servidores da carreira PAEPE, por meio da promoção nos níveis de carreira, o que implicou em um aumento de gastos de R\$1.472.276,00 ao mês ou o equivalente a R\$17.667.307,00 ao ano, segundo o informe AEPLAN nº 1162/2014 (AEPLAN, 2014). Este aumento conseguiu garantir aos servidores de nível básico a isonomia com a USP, não tendo ainda sido atingida nos demais níveis. Segundo a previsão da Assessoria de Economia e Planejamento, a implementação da medida, que passou a valer a partir de novembro, implicava em um acréscimo de comprometimento de 1,76% do RTE com a folha de pessoal, elevando-na dos 93,47% então previstos em outubro de 2014 para 95,23%.

O impacto orçamentário anual da isonomia incompleta, utilizando-se por base os valores acima mencionados de ambas às fases²⁸, pode ser estimado em cerca de R\$44,6 milhões. O que efetivamente demonstra que a medida significou um crescimento do patamar de despesas fixas da Universidade, ao elevar os salários médios dos servidores não docentes ativos²⁹ e dos aposentados. Por outro lado, o efeito gerado pela adoção incompleta da isonomia sobre os salários médios dos servidores não docentes da Universidade já encontrava-se anulado em

²⁸ Os quais não incluem os valores acrescidos pela 2ª fase da 1ª etapa da isonomia, uma vez que não foi possível referendar um valor em documentos oficiais que estimassem o custo dessa fase no processo de isonomia, e considerando os valores estimados do custo anual da medida pela AEPLAN estendidos a todos os anos que se seguem a implementação da medida na série, o que é de certo impreciso uma vez que não captam os impactos dos reajustes salariais realizados.

²⁹ Em relação aos dados dos servidores ativos, o aumento real do salário médio realizado, utilizando-se do indicador de inflação IPC-FIPE, foi de cerca de 9% de janeiro de 2013 a janeiro de 2015, período no qual se insere a valorização dos pisos salariais, conforme pode-se depreender de gráfico disponibilizado pela AEPLAN em seu site, possível de ser acessado no seguinte link: https://www.aeplan.unicamp.br/evolucao_salarios/graficos/graf_2_medio_x_basico_nao_docente.pdf acessado em 20 de dez 2020.

janeiro de 2016, em função dos reajustes salariais abaixo da inflação, mantendo ainda seus efeitos, cada vez menores, apenas sobre o valor real dos pisos (AEPLAN, [s.d]).

Conclui-se a partir do exposto que a isonomia incompleta elevou o gasto com pessoal não docente logo às vésperas da consolidação da crise orçamentária, o que efetivamente agravou no ano de 2015 o déficit orçamentário realizado e a capacidade da Universidade naquele momento, por meio de sua custosa política austera de rebaixamento salarial, reduzir os dispêndios com a folha. Esse último fator fica evidente no fato que a medida se contradiz com a austeridade que a prossegue, ao se aumentar os pisos salariais expressivamente para em seguida a Universidade rebaixar consecutivamente os salários. O que também fica visível no aumento que a medida implica sobre a elevação da participação da folha nos RTE no ano de 2014, e conseqüentemente em 2015. Por outro lado apenas um ano após a implementação da segunda etapa da isonomia a corrosão salarial foi capaz de recolocar os salários médios a um patamar abaixo do período de sua implementação, anulando o acréscimo nos dispêndios à Universidade decorrentes desta. Se os efeitos da medida foram anulados, a crise continuou, indicando que não trata-se este elemento na centralidade das explicações da mesma.

Deve-se considerar também que a isonomia incompleta foi especialmente importante aos servidores mais novos e com menores salários, ao atenuar os graves efeitos sobre a condição de vida que a corrosão salarial conseguinte gerou. A medida também se mostra relevante para a atratividade das carreiras técnico administrativas da instituição, especialmente às mais competitivas e especializadas. Assim, pode-se inferir que efetivamente a recolocação dos pisos salariais ocorrida corrigiu parcialmente o valor das carreiras PAEPE, às quais encontravam-se efetivamente desvalorizadas³⁰.

Por fim, cabe registrar que com a interdição do processo, para que a isonomia se efetivasse, faltou realizar-se a equiparação dos pisos salariais dos funcionários de nível médio e superior, correspondendo a uma diferença restante de cerca de 20% em relação aos servidores da USP dos mesmos níveis no momento da interrupção do processo de isonomia.

³⁰ Informação confirmada pela Aeplan.

2.2 Descontos Indevidos

As receitas da Universidade têm um longo caminho até chegarem a serem despendidas, é fundamental a compreensão deste caminho para situar os “descontos indevidos”. O circuito da receita dos Recursos do Tesouro do Estado se origina na tributação do ICMS, passa pelas instâncias do planejamento orçamentário do Estado e chega até as despesas internas à Unicamp. O início desse circuito se dá pela tributação do ICMS, imposto que incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação. Uma vez realizada a arrecadação passa-se às instâncias do planejamento orçamentário do Estado, e assim, ressalta-se, à decisão política de como alocá-la. Esta decisão se inicia na Secretaria de Planejamento do Governo do Estado, que anualmente elabora tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto a Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo a primeira a função de definir as prioridades que irão nortear o orçamento do Estado para o respectivo ano, definido de forma esmiuçada na segunda. Ambas passam por audiências públicas e têm de ser aprovadas na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), onde podem sofrer modificações via emendas dos deputados.

É no Art. 5 da LDO que são garantidos e definidos os recursos referentes às Universidades Públicas Paulista. Já na LOA é estipulado o montante desse recurso. Uma vez previstos na LDO e na LOA os recursos serão repassados mensalmente para as Universidades Estaduais, dentre elas a Unicamp.

Porém, se o artigo 5º da LDO anual reza que as liberações mensais de recursos do Tesouro a essas instituições deverão respeitar “o percentual global da arrecadação do ICMS”, na prática não é o que acontece. Previamente ao cálculo do repasse às Universidades são retirados do total arrecadado do ICMS-QPE recursos destinados à habitação, juros de mora, multas, dívida ativa, além de valores distribuídos no programa Nota Fiscal Paulista e no Fundo de Combate à Pobreza, estreitando-se assim a base de cálculo a ser utilizada para o repasse às Estaduais. Ressalta-se que, à exceção da Nota Fiscal Paulista e do Fundo de Combate à Pobreza, nenhum outro desconto é feito quando é realizado o cálculo da quota-parte de 25% do ICMS que é destinada para os municípios paulistas.

Do outro lado da mesa de negociação, da parte do Estado, justifica-se que os valores relativos a multas e juros incidentes sobre o ICMS em atraso não são computados para efeito de cálculo, pois não correspondem à rubrica de arrecadação de impostos. Já sobre a subtração do valor destinado à área de habitação popular, é argumentado que quando da previsão legal de

aumento das alíquotas de ICMS de 17% para 18%, previu-se que os recursos provenientes da elevação das alíquotas deveriam ser integralmente destinados à área habitacional e, portanto, não deveriam incidir nas demais vinculações, como o caso das Universidades. A estimativa efetuada é de que esse aumento no valor arrecadado à habitação corresponda a aproximadamente 2,49% da arrecadação do ICMS, que então passou a ser subtraída anualmente do repasse às Universidades Públicas Paulistas. Finalmente, justifica-se a não destinação dos recursos do programa Nota Fiscal Paulista, por serem destinados às pessoas físicas e jurídicas, em virtude da aplicação da lei 12.685, de 28 de agosto de 2007, que criou o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo (LUQUE, 2015).

Diante deste cenário de estreitamento da base de cálculo do repasse às Universidades, o Fórum das Seis, bem como o CRUESP, questionam a não destinação destes recursos às Universidades Públicas Paulistas argumentando que o Governo do Estado se utiliza de mecanismos contábeis – não previstos em lei – para reduzir a base de cálculo dos repasses, confiscando montantes significativos de recursos públicos destinados por lei à Unicamp, Unesp e USP. Segundo o Fórum das Seis, esses descontos seriam um dos determinantes da crise de subfinanciamento que acomete as Universidades Estaduais e deveriam ser encerrados (COORDENAÇÃO DO FÓRUM DAS SEIS, 2019).

Para fins de viabilizar a negociação com a Assembleia Legislativa, o Fórum das Seis pauta que incidam sobre a Universidade exclusivamente os mesmo descontos que incidem sobre os municípios, ou seja, propõe que cessem os diversos descontos, com exceção dos relativos à Nota Fiscal Paulista (NFP) e do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECP).

Na TAB. 2 abaixo, pode-se observar que efetivamente os descontos indevidos incorrem em uma perda de recursos expressiva à Universidade Estadual de Campinas. Na coluna (A) encontra-se os valores dos descontos realizados anualmente, excluídos a NFP e o FECP que também incidem sobre os municípios, e na coluna (B) encontram-se o total dos descontos indevidos realizados por ano, já nas duas últimas colunas encontram-se para fins de comparação o valor que esses descontos representaram em relação aos RTE aportados no mesmo ano à Universidade. Ressalta-se a tendência de crescimento dos descontos indevidos a partir de 2013 com relação ao período anterior, inclusive ano em que marcadamente atingiram o maior patamar da série, chegando a equivaler a expressivos 6,3% dos RTE.

TABELA 2 – DESCONTOS INDEVIDOS - 2008 A 2019 - UNICAMP.

Valores em reais (R\$) a preços de março de 2019 (IPCA/IBGE)				
Ano	(A) Descontos Indevidos (Não inclui NFP e FECP) (R\$)	(B) Descontos Indevidos (Inclui NFP + FECP) (R\$)	Valor de Descontos Indevidos em Relação aos Recurso do Tesouro do Estado	
			(A) / RTE	(B) / RTE
2008	54.525.827,19	62.533.035,75	2,4%	2,8%
2009	44.411.217,29	74.738.660,51	2,0%	3,4%
2010	61.782.635,00	96.335.647,66	2,5%	3,9%
2011	73.384.718,08	111.556.731,68	2,9%	4,4%
2012	64.504.578,12	105.943.607,44	2,5%	4,1%
2013	129.459.407,51	168.255.053,42	4,9%	6,3%
2014	82.067.882,92	135.149.797,91	3,3%	5,4%
2015	69.077.709,82	69.077.709,82	2,9%	2,9%
2016	68.237.368,68	103.864.066,20	3,1%	4,7%
2017	79.687.299,66	105.027.840,80	3,6%	4,7%
2018	65.041.692,95	80.878.783,05	2,9%	3,6%
2019	79.988.918,71	100.693.519,55	3,5%	4,4%
Média:	72.680.771,33	101.171.204,48	3,0%	4,2%
Total acumulado de 2008 a 2019:	872.169.255,93	1.214.054.453,80		

Nota: NFP - Nota Fiscal Paulista e FECP - Fundo Estadual de Combate à Pobreza.

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Fórum das Seis para descontos indevidos e pela AEPLAN para RTE

Do outro lado, os que se posicionam contrários a que cessem os descontos indevidos, alegam que os recursos descontados são utilizados para causas sociais tão necessárias quanto a educação superior e que assim a concessão destes recursos à Universidade pode vir a ser muito prejudicial aos investimentos em direitos sociais que dependem deles, como é o caso dos recursos destinados à habitação e ao combate à pobreza. Diante de alegações como esta, também frequentes no enfrentamento às reivindicações por aumento da percentagem repassada do ICMS às Universidades Públicas Estaduais, o Fórum das Seis se posiciona defendendo que efetivamente não deve ocorrer subtração de recursos do Estado para o financiamento das obrigações com direitos sociais fundamentais, porém que nesse mesmo sentido não se pode defender a retirada de um recurso de uma obrigação do Estado, como o ensino superior público, para sustentar outras obrigações, como a habitação. (COORDENAÇÃO DO FÓRUM DAS SEIS, 2019).

2.3 Ampliação Não Repassada

O crescimento da despesa fixa da Universidade, mesmo estando em muito associado ao crescimento da insuficiência financeira, como já tratado no item 2.1.1 Inativos, e ao crescimento vegetativo da folha, tratados no item 2.1.2 Ativos, encontra-se também intrinsecamente ligado a ampliação de seu tamanho e de sua abrangência, ou melhor dizendo, dos novos custos associados a novos servidores contratados e novas despesas de investimento e custeio associadas à sua ampliação recente.

Um momento icônico e relevante desta ampliação foi quando o Conselho Universitário aprovou a construção da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) em Limeira, criando 480 novas vagas na Universidade, um acréscimo de 17% no total oferecido até então, o maior já registrado de uma só vez na história da instituição. Esta aprovação à época se baseava no compromisso assinado em documento de dezembro de 2005 pelo então reitor José Tadeu Jorge e o então Secretário Estadual de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento, João Carlos Meirelles, que previa a partir de 2006 que o governo acrescentaria na Lei Orçamentária Anual um adicional de 0,05% na cota-parte da Unicamp do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) como contrapartida à expansão da Universidade.

Assim, certa de que a medida traria significativos aumentos na despesa, mas esperando-se que seriam mais que compensados pelo aumento do repasse, a Universidade Estadual de Campinas, em deliberação do seu Conselho Universitário, se inseriu como suas colegas estaduais USP e UNESP na política do governo de Estado à época de ampliar o ensino superior público estadual e entregou a Faculdade de Ciências Aplicadas em 2008, tendo sido iniciadas as aulas no local em março de 2009.

No total, os projetos do governo do Estado de ampliação do ensino superior público à época, previam um aumento do repasse da Quota Parte Estadual do ICMS destinada às Universidades Estaduais de 9,57% para 9,95%, dentro do qual se contabilizava o aumento para o campus de Limeira em 0,05%. Contudo, o acordo não foi honrado e nenhuma das três Universidades Paulistas obteve a contrapartida orçamentária acordada pelos investimentos realizados. Até os dias de hoje, a reivindicação da efetivação do aumento prometido se mantém pelo Fórum das Seis e pelo CRUESP (Conselho de Reitores das Universidades do Estado de São Paulo).

A Unicamp até chegou a receber a monta de R\$20 milhões em 2006 e R\$15 milhões em 2007 de recursos do Estado para subsidiar a construção do novo campus em Limeira, além de

outros R\$10 milhões em 2008 e R\$5,18 milhões em 2009 da Secretaria de Ensino Superior, porém os valores não apenas se reduziram ao longo do tempo como também cessaram com este último aporte em 2009. Assim, se em 2006 a Universidade começa a fazer a contabilidade orçamentária do novo campus FCA de forma separada, imaginando que este teria fonte de recursos própria com o aumento esperado do repasse do ICMS, em 2012 ela acaba por ter de reunificar a contabilidade orçamentária pelo esgotamento dos recursos que vinham financiando as despesas correntes da Faculdade de Ciências Aplicadas e passa a financiá-la com o caixa da Universidade.

Cabe trazer à tona alguns dados para compreender os efeitos orçamentários que este pequeno aumento no percentual destinado à Universidade, que passaria dos atuais 2,1958% do ICMS Quota Parte Estadual para 2,2458%, acarretaria caso viesse o acordo a ser honrado. Este aumento de 2,28% nos recursos repassados à Unicamp por parte do Estado significaria, em 2019, o equivalente a um aporte real extra de R\$51,9 milhões. Valor este que apesar de longo do suficiente para ser tratado como uma garantia de segurança orçamentária à Universidade, visto a trajetória crescente de despesas com pessoal e a projeção de baixo dinamismo econômico, seria um alívio importante para a situação orçamentária. Apenas para efeito da estimativa de sua importância, se estendêssemos os efeitos que o aporte deste percentual poderia gerar para o orçamento universitário nos anos passados da crise recente, sem contabilizar os ganhos de uma possível aplicação financeira dos mesmos recursos, teríamos de 2015 a 2019 um valor real acumulado de R\$259,3 milhões, capaz de cobrir 38,1% dos déficits acumulados no período.

Além da icônica expansão do campus de Limeira, pode-se pensar de forma mais ampla a expansão das vagas e cursos na trajetória pós 1989. No período ocorreu expressivo crescimento do número de estudantes, totalizando um aumento de 1989 a 2019 de 174%. Os estudantes da pós-graduação cresceram em 172% e os de graduação 176%. Assim, se em 1989 havia 13.746 alunos, chega-se em 2019 a 37.670 alunos, isso sem incluir os alunos de especialização.

Em conformidade com a expansão de vagas a Unicamp vem também ano a ano expandindo o número de cursos oferecidos. Se em 2019 a Unicamp tinha 65 cursos de graduação e 159 cursos de pós-graduação, em 2005, havia 55 cursos de graduação e 27 cursos de pós-graduação e dez anos antes, em 1995, eram apenas 44 os cursos de graduação³¹. Expansão quase equivalente a abrir um curso de graduação por ano que passou. Apesar deste

³¹ Para o ano de 1995 não foram encontrados disponíveis o número de cursos de pós graduação à época.

aumento expressivo na abrangência da Universidade, cabe explicitar que o quadro de pessoal encolheu ao longo do mesmo período, seja entre docentes como entre servidores não docentes, e como explicitado no item 1.2, o percentual repassado à Universidade se manteve o mesmo desde 1995.³²

2.4 Orçamento da Área da Saúde

A área da saúde assistencial da Unicamp é dividida entre o complexo hospitalar, que se encontra no campus Barão Geraldo e a gestão do Hospital Estadual de Sumaré (HES) e de Ambulatórios Médicos de Especialidades (AMEs) de 7 municípios da região, encontrando-se como um todo inserida dentro da Faculdade de Ciências Médicas (FCM). O complexo hospitalar do campus Barão Geraldo é formado pelo Hospital de Clínicas (HC), Hospital da Mulher "Professor Doutor José Aristodemo Pinotti" – Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher (Caism) e por setores de apoio como o Hemocentro, o Centro de Diagnóstico de Doenças do Aparelho Digestivo (Gastrocentro) e o Centro de Estudos e Pesquisas em Reabilitação “Prof. Dr. Gabriel O. S. Porto” (Cepre). A relação próxima entre o ensino e a prática faz com que a FCM seja considerada, pelo ranking universitário da folha 2019 (RANKING..., 2021), a faculdade de medicina com a melhor qualidade de ensino no Brasil.

Portanto, a área da saúde assistencial da Unicamp, representa um imenso benefício para as populações assistidas com seus serviços nos variados níveis de complexidade. Para além desse crucial papel de assistência à saúde, com impactos que não se circunscrevem ao Estado de São Paulo, a formação dos jovens profissionais de inúmeras especialidades e a possibilidade de realização de complexas pesquisas médicas por seus professores e pesquisadores, de certo também representam um serviço à sociedade de fundamental importância.

É de se esperar que essa imprescindível e importante área da saúde despenda um volume de recursos significativos da Universidade, o que de fato ocorre, uma vez que encontra-se o complexo hospitalar supracitado inserido no orçamento universitário. Já os AMEs, assim como o Hospital Estadual de Sumaré, não encontram-se custeados pelos recursos da Universidade, sendo financiados diretamente pelo Governado do Estado e encontrando-se sobre a gestão da Unicamp. Uma vez que o escopo da análise que segue será sobre os efeitos deste complexo para

³² É evidente que com o crescimento real da arrecadação do ICMS, mesmo mantidas às percentagens fixas de repasse, é esperado que a Universidade realize a expansão de cursos e número de alunos conforme a expansão da dotação orçamentária. Se pode-se assim argumentar, que a expansão realizada deve ocorrer em conformidade com a expansão do ICMS, não pode-se falar o mesmo sobre a criação da FCA, que significou a expansão de um campus todo de uma única vez sem aumento da arrecadação correspondente.

a saúde orçamentária da Universidade, será dado ênfase à parte da área da saúde que se encontra sob o orçamento da instituição, a qual simplificada será mencionada como área da saúde assistencial ou complexo hospitalar, não abrangendo assim os órgãos que encontram-se sob sua gestão, mas desvinculados do orçamento da Universidade.

O histórico orçamentário da área da saúde no campus pode ser datado de 1985, quando o governo passou a destinar recursos novos ao orçamento universitário em virtude das então recém inauguradas unidades de assistência à saúde da Universidade. Com a autonomia orçamentária, em 1989, esses recursos do complexo hospitalar foram contabilizados na determinação da alíquota do repasse do ICMS à Universidade, e por serem provenientes dos recursos destinados do governo à Universidade serão aqui referidos como RTE. Até meados de 1991 o complexo hospitalar era financiado exclusivamente por esses recursos, passando então naquele ano a também receber aportes do Sistema Único de Saúde, os chamados recursos do convênio SUS ou recursos SUS³³.

Esse financiamento bipartido entre recursos SUS e RTE tem continuamente, desde 1999, apresentado um gradativo aumento da participação do aporte da Universidade frente aos recursos do SUS. Assim, se em 1999 os recursos SUS chegaram a representar 42% dos recursos da área da saúde, em 2011 o percentual passa a 31%, chegando, em 2019, a 28%. O rebaixamento da participação do SUS no orçamento da saúde assistencial da Unicamp se dá pelo aumento do aporte de recursos pela Universidade. Este cresce em termos reais 124,4% entre 1995 e 2019, enquanto os Recursos SUS cresceram 54,6% no mesmo período. Em valores reais, isso significa que se entre 1995 a 1999 a Unicamp aportava em média R\$270,0 milhões e o SUS aportava R\$170,9 milhões, duas décadas depois, entre 2015 e 2019, a Unicamp passou a aportar um valor médio de R\$544,8 milhões frente R\$213,8 milhões do SUS.

Apesar da redução na participação dos recursos SUS no financiamento da área da saúde frente aos RTE, o montante real de recursos SUS destinados à Universidade cresceu entre 2003 e 2013, atingindo (a preços de março de 2019) o volume máximo de R\$261,4 milhões em 2013. Porém, desde esse ano não é realizado reajuste significativo nos valores do convênio SUS, o

³³ Os recursos aportados pelo Convênio SUS além de contribuírem no financiamento do Complexo Hospitalar são também utilizados pela Faculdade de Ciências Médicas com custeio e atividades de pós graduação, conforme informado pela Aeplan Unicamp. Apesar de percentualmente serem destinados cada vez menos recursos do SUS à Faculdade, eram 10% em 1995 e chegam a 5% em 2019, o montante em termos reais sempre se manteve relativamente estável, apresentando uma diminuição no patamar de despesas exclusivamente a partir da crise orçamentária recente. Entre 1995 e 2014 esses recursos SUS destinados a FCM consumiram em média R\$13,8 milhões anuais em valores reais, rebaixando seu patamar a partir de 2015 ano a ano até atingir em valores reais R\$11,1 milhões em 2019. Opta-se por contabilizar nos valores tratados como Recursos SUS neste item 2.4 a parcela de recursos SUS destinada a FCM.

que tem levado à corrosão contínua do montante destinado ao financiamento do complexo hospitalar em decorrência da corrosão inflacionária. Assim, em 2019 os recursos SUS chegaram à monta de R\$207,3 milhões, uma redução real no repasse à Universidade de pouco mais de $\frac{1}{5}$ do montante de recursos comparado a 2013, ou R\$58,6 milhões, o que teve de ser suplementado pelo orçamento universitário.

O crescimento dos recursos para financiar a área da saúde assistencial da Unicamp encontra-se intrinsecamente ligado ao crescimento das despesas para o funcionamento do complexo hospitalar. Esse crescimento, assim como no caso da evolução das despesas da Universidade, está mais associado ao aumento da folha de servidores inativos e do ciclo demográfico da Universidade do que das despesas com pessoal ativo.

Enquanto às despesas com custeio se mantém praticamente inalteradas desde 1995, mantendo um patamar real médio de R\$59,3 milhões com pequenas oscilações, e as despesas de capital se mantém pouco significativas na maior parte dos anos, as despesas com pessoal cresceram em valores reais de R\$181,6 milhões em 1995 para R\$497,9 milhões em 2016, o equivalente a um aumento real de 174%. A partir de 2017 as despesas com pessoal passam então a serem reduzidas por força da corrosão inflacionária, fruto do não reajuste dos dispêndios com a folha de pessoal em virtude da crise orçamentária, passando ao patamar de R\$462,1 milhões, em 2019.

Cabe assim olhar a trajetória da evolução do quadro de pessoal da saúde com maior profundidade para explicitar os determinantes do crescimento das despesas com folha na área. Enquanto o número de servidores ativos do complexo hospitalar, financiados pelo RTE, entre 1995 e 2019 sempre oscilou em torno de 3.446 servidores, o número de servidores inativos cresceu no período 1.145%. Se em 1995 encontravam-se 96 servidores aposentados, em 2019 encontram-se 1.195 servidores.

Ao acompanhar a trajetória do quadro de servidores ativos do hospital pode-se perceber alguns ciclos. Entre 1994 e 1999 manteve-se um patamar médio mais elevado de 3.517 servidores, passando entre 2000 a 2012 à média de 3.356 servidores, o que em 2013 aumenta para 3.524 servidores, chegando ao ápice de 3.739 servidores em 2014 com a implementação da jornada de 30 horas, tratada no item 2.1.2.2.2. Se de 2014 a 2016 o patamar médio de servidores se mantém elevado em torno de 3.700 servidores, ele passa a cair fortemente a partir de 2017, até chegar em 2019 no menor nível histórico desde 2001, com 3.304 funcionários.

Mais marcante e permanente do que as oscilações de quadro dos ativos, um fator que pesou no orçamento da área da saúde da Unicamp foi quando em dezembro de 1998 a Universidade perdeu a caracterização de entidade filantrópica, em semelhança com as Santas

Casas, o que lhe garantia a isenção do pagamento da cota patronal do INSS aos seus servidores. A mudança implementada em 1999 representou um aumento no custo com pessoal de 22%, encarecendo de forma fixa significativamente a folha de pagamento³⁴.

Porém, enquanto o número de ativos variou conforme os ciclos de contratações, tendo o recente crescimento entre 2013 e 2014 sido já mais que compensado pela não reposição das aposentadorias, o número de inativos seguiu crescendo de forma acelerada e se intensifica especialmente após 2015. Entre 2000 e 2013 o número de servidores aposentados cresceu na média de 24 novos aposentados por ano. Em 2014 o número cresceu para 47 e deslança a partir dos anos seguintes. Entre 2015 e 2019 aposentaram-se em média 116,2 servidores por ano, quase 5 vezes mais do que no período pré 2014.

O aumento no número de servidores aposentados na folha coincide com o aumento da participação das despesas da saúde nos RTE, muito alardeado enquanto sinal do comprometimento excessivo dos recursos da Universidade com o Hospital, como mencionado no item sobre a mudança na carga horária de 30 horas tratada no item 2.1.2.2.2. O aumento da participação da saúde no orçamento impressiona, pois pelo menos desde 1995 até 2013 nunca havia se registrado participação superior a 21,7% dos RTE, sendo que após 2014 ela não retornou a patamar inferior a 22%. No pior ano da crise orçamentária, em 2016, a área da saúde chegou a consumir o elevado patamar de 26,8% do RTE da Universidade.

Porém, este aumento no patamar de participação das despesas da área da saúde, como tratado anteriormente, não deriva de um aumento real indiscriminado das despesas com pessoal ativo da área da saúde, como comumente é alardeado³⁵, apesar da mudança de regime para 30 horas realizada em 2014. Pelo contrário, de 2013 a 2019 as despesas da saúde se reduziram em valores reais 4,4%. O aumento da participação das despesas da saúde nos RTE deriva assim da queda mais que proporcional das despesas com pessoal da Unicamp em relação às da saúde, que reduzem 14,3% no mesmo período. Diferença que pode ser explicada principalmente pelo crescimento relativamente mais acentuado da insuficiência financeira na área da saúde do que no restante da Universidade, e secundariamente pelo maior enxugamento do quadro de servidores da Universidade, reduzido de 2013 a 2019 em 19% nas outras áreas da Universidade, frente a redução de 7,3% na área da saúde.

³⁴ Esta e outras referências históricas deste capítulo são possíveis de serem encontradas no evento “Financiamento das Instituições Públicas de Saúde: Construção de Alternativas e Soluções na Unicamp”, realizado entre 15 a 17 de junho na Unicamp, e disponíveis no canal do Youtube da Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp nos links <<http://www.bit.ly/fcmunicamp16>> e <<http://www.bit.ly/fcmunicamp17>> (acessado no dia 06/01/2021).

³⁵ É comum observar este argumento por parte dos gestores da Área da Saúde nas discussões sobre o orçamento universitário nas câmaras superiores da Unicamp, como é possível depreender da discussão da Proposta de Distribuição Orçamentária de 2021 no Conselho Universitário de 15/12/2020.

Apesar de não ter conseguido acesso, por indisponibilidade de dados, à folha de ativos e inativos da área da saúde, para poder observar de forma detalhada a evolução da participação de cada um destes grupos no crescimento das despesas da área da saúde assistencial, pode-se inferir, em conformidade com a hipótese levantada acima, que é o expressivo aumento dos servidores aposentados que têm pressionado o crescimento da folha de pessoal da área da saúde e esta, por sua vez, tem ditado a dinâmica de crescimento das despesas totais do complexo. Essa hipótese é congruente com o crescimento da participação do número de aposentados não docentes da área da saúde em relação ao total de servidores aposentados da Universidade. Enquanto, em 2012, 24,9% dos servidores inativos pertenciam à área da saúde, este índice passa a 30,76% em 2019, o que coincide com o aumento da participação da área da saúde no consumo dos RTE da Universidade, de 21,3% em 2013 para 23,8% em 2019.

Conclui-se assim que os determinantes do aumento das despesas na área da saúde se encontram majoritariamente inseridos no problema da insuficiência financeira, e não como um determinante à parte da crise orçamentária da Universidade. A estrutura orçamentária da área da saúde sempre esteve presente no orçamento universitário e contribuiu para a definição do patamar de recursos na vinculação ao ICMS destinados a Universidade que a construiu, é responsável e se beneficia desta importante estrutura hospitalar assistencial. Minoritariamente pode-se responsabilizar a área da saúde na sobrecarga do orçamento universitário por fatores além de sua governança. É o caso da redução dos repasses do Convênio SUS, que não sendo reajustados vêm exigindo crescentemente a participação de recursos da Unicamp. A monta de recursos não repassados nos seis anos que dividem 2014 a 2019, em valores reais, foi de R\$245,9 milhões³⁶, frente ao último patamar em que os recursos foram reajustados em 2013.

2.5 Diagnóstico dos Aspectos Estruturais

Ao longo deste capítulo buscou-se tratar dos principais aspectos estruturais da crise orçamentária, tratando inclusive daqueles que não apresentam centralidade no dinamismo da crise, mas que por encontrarem-se no senso comum como componentes dela foram trazidos à tona e esmiuçados. Nele foram aventados enquanto estruturais todos os fatos que impuseram restrições de receitas de forma fixa à Universidade (como o caso da ampliação não repassada, do não reajuste dos recursos SUS e dos descontos indevidos) assim como dos fatos que impuseram o crescimento do patamar de despesas de forma fixa (caso das despesas com

³⁶ Como referência cabe informar que em 2019 essa monta de recursos em valores reais impactou em R\$54.172.633,86 o orçamento universitário, valor pouco superior ao do déficit realizado de R\$51.988.432,88.

insuficiência financeira, dos vetores de crescimento vegetativo da folha, assim como de políticas de recursos humanos discricionariamente adotadas).

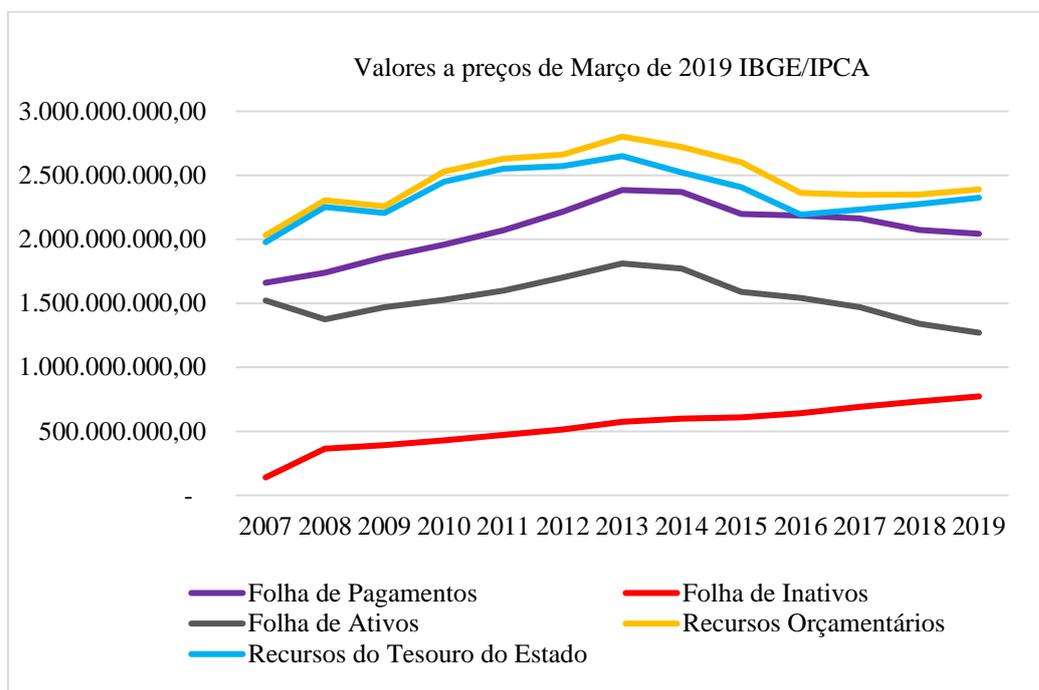
As muitas especificidades dos diversos itens abordados dificultam a mensuração de seus impactos orçamentários de forma comparativa, uma vez que variam conforme a) dizem respeito às despesas ou às receitas, b) o momento que passam a impactar o orçamento, c) suas trajetórias de evolução (crescentes, estáveis ou decrescentes), o tipo de trajetória (normal, uniforme, exponencial, etc.) e o momento em que se encontram nessas.

Assim, mais do que a equiparação comparativa desta malha de aspectos extremamente heterogênea, é de interesse primordial depreender como eles se inserem na dinâmica orçamentária da Universidade, para então situar seus impactos e papéis na crise.

Uma vez que a sustentação orçamentária da instituição se encontra lastreada no balanço entre receitas e despesas, a crise pode ser olhada como a conjunção dos dois movimentos. O primeiro é o rebaixamento das receitas, que se tornou um problema a partir de 2015, e é aqui compreendido enquanto o aspecto conjuntural da crise, uma vez que a evolução da receita da Universidade depende das variações da arrecadação do ICMS, como tratado no Capítulo 1. O segundo movimento é a elevação do patamar de despesas com pessoal, que têm seu ápice em 2013 e encontra diferentes determinantes, abordados no Capítulo 2. Como as despesas com pessoal representam 84% das despesas da Universidade e ditam o dinamismo do orçamento universitário, é no esmiuçar de seus aspectos que encontrar-se-ão os vetores estruturais da crise.

Estes dois movimentos são intensificados pelo estreitamento político das fontes de receitas da Universidade, por meio do não cumprimento da parte do Governo com o repasse acordado quando das ampliações da oferta universitária, dos descontos indevidos e da ausência de reajuste dos convênios SUS.

No balanço entre o estreitamento de receitas e a ampliação das despesas, os recorrentes déficits encontram seu atenuador na gestão austera das despesas com pessoal: são as condições de remuneração e quadro de seus servidores a principal variável de ajuste frente à crise. Este ajuste é realizado em menor parte pelo refreamento da progressão de carreira, corte de gratificações e nos instrumentos de crescimento vegetativo da folha, e na maior parte pelo reajuste salarial abaixo da inflação e pela não reposição do quadro de servidores ativos.

GRÁFICO 9 - EVOLUÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO X RECEITAS

Fonte: Elaboração própria com base em dados da AEPLAN.

Este mecanismo de ajuste frente à crise orçamentária fica bastante evidente no GRAF. 9 acima, onde pode-se comparar de 2007 a 2019 a evolução das despesas com pessoal, segmentadas em folha de inativos e de ativos, frente às receitas orçamentárias, também divididas, entre Recursos do Tesouro do Estado e Recursos Orçamentários (os quais englobam também os Recursos Próprios). No período de 2008 a 2013, momento final da longa série de crescimento real dos RTE iniciada nos anos 2000, observa-se um crescimento real de 31,8% das despesas de ativos e de 56,9% das despesas de inativo, que pressionam o crescimento real de 37,1% da folha salarial. Já no período 2014 a 2019 essa tendência de crescimento da folha de pessoal é invertida, transformando-se em principal variável de ajuste para compatibilização das despesas às receitas.

Entre ambos os períodos encontra-se a reveladora transição do ano de 2013 para 2014. Percebe-se que em ambos os anos o montante da folha salarial se mantém praticamente o mesmo. A primeira estagnação no crescimento da folha desde 2001 representa, ao mesmo tempo, o auge do ciclo de arrecadação e o estrangulamento do orçamento universitário. A longa trajetória de crescimento sustentado das receitas da Universidade, lastreada no crescimento econômico, na formalização e no aumento da arrecadação do ICMS, sofre a primeira baixa e nela já se desvela o problema estrutural da crise orçamentária da Unicamp: a participação dos

recursos do Estado comprometida com o grupo de pessoal passou de 92,51% em 2013, para 96,38% em 2014. Nível extremamente elevado para o segundo ano de maior arrecadação da história da Unicamp, o que denota que o patamar de despesas, impulsionado pelo crescimento da folha de pessoal, passava a tornar-se crescentemente insustentável.

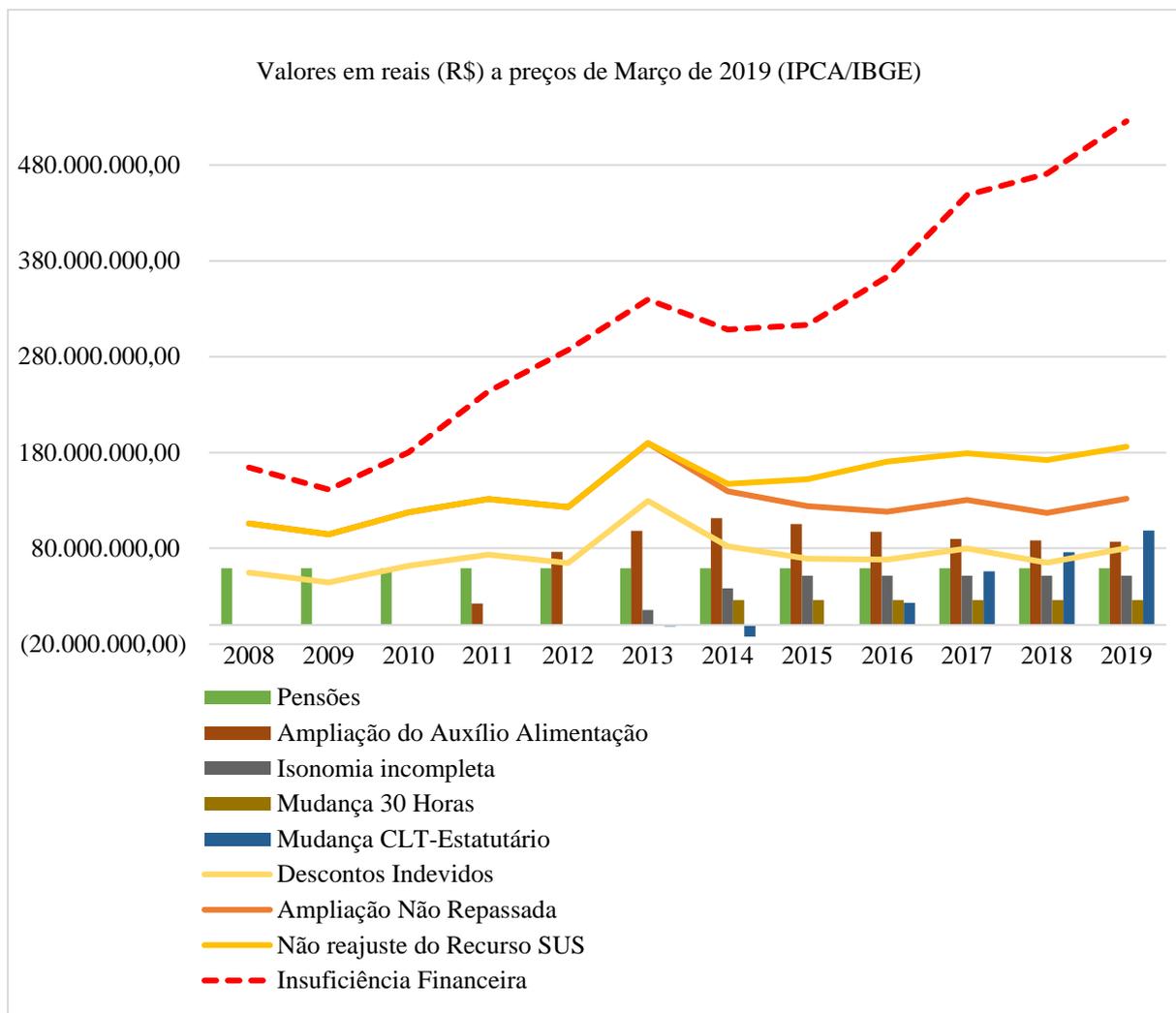
Entende-se que aí encontra a dinâmica central para compreensão da crise orçamentária da Unicamp. Como pode-se observar no GRAF. 9 acima, enquanto o ajuste austero consegue controlar a folha de pessoal ativo, fazendo-a cair em termos reais 20,13% entre 2015 e 2019, ele é insuficiente para impedir a trajetória de crescimento da insuficiência financeira que faz crescer a folha de inativos.

Isso é um aspecto fundamental para a compreensão da crise. Se de um lado temos o crescimento expressivo do patamar de despesas com os servidores no período anterior à crise, relacionado ao crescimento vegetativo da folha e com políticas de recursos humanos onerosas, tratadas no item 2.1.2 Ativos, no momento seguinte, em que a arrecadação cai, a pressão orçamentária destas medidas pode ser compensada pela restrição da progressão de carreira, pela corrosão salarial e pelo congelamento de contratações, diferentemente das despesas com insuficiência financeira que não podem ter seu crescimento revertido.

Efetivamente essas diversas medidas deslocam os patamares de despesa com a folha, em valores reais, por exemplo: a mudança de 40 para 30 horas no regime de trabalho da saúde em 2015 acresce R\$26,1 milhões à folha, o processo de ampliação do auxílio alimentação ocorrido entre 2010 e 2015 eleva mais R\$105,3 milhões no período, a extensão da sexta parte aos servidores CLT em 2007 acresce R\$34,0 milhões, o progressivo crescimento das despesas com a sexta parte, assim como do adicional por tempo de serviço elevaram a folha em 20 anos R\$468,9 milhões.³⁷ Elas o fazem de forma dispersa no tempo, em menor montante e de forma espaçada, sendo realizadas conforme a expansão do orçamento e tendo sua evolução permeável a ajustes austeros. Conforme pode-se observar no GRAF. 10 abaixo isso não ocorre com a insuficiência financeira.

³⁷ Todos em valores reais. Foram utilizados para mensuração de cada um dos impactos, respectivamente, os seguintes dados: para a mudança 30 horas, o custo anual estimado da medida em 2015; para o auxílio alimentação utilizou-se a diferença do valor realizado no ano de 2015 em relação ao ano de 2010; para mensuração da sexta parte utilizou-se a diferença do dispêndio realizada em 2009 frente a de 2008; para o adicional de tempo de serviço foi utilizada a diferença entre o valor dispendido em 2019 em relação ao valor de 1989.

GRÁFICO 10 - COMPONENTES SELECIONADOS DA CRISE ORÇAMENTÁRIA DA UNICAMP 2008 – 2019.



Nota 1: Apenas os valores em linha contínua no gráfico encontram-se no formato linha empilhada, ou seja, são acrescidos os valores de uma linha sobre a outra, destacando os componentes selecionados da crise orçamentária que dizem respeito às alterações no patamar de receitas da Universidade. Os demais valores encontram-se no formato linha ou coluna.

Nota 2: Em vistas de ilustrar o exercício comparativo dos diferentes componentes selecionados que influem sobre o orçamento universitário foi necessário realizar algumas projeções e simplificações especificadas a seguir em função da falta de dados. Para “pensões” foi projetado a todos os anos o valor real do ano de 2016, segundo consta no Relatório GT Previdência das Universidades Estaduais Paulistas (2017). Para “ampliação do auxílio alimentação” foi utilizado a diferença do dispêndio em valores reais de 2011 a 2019 com relação ao dispêndio com o auxílio no ano de 2010. Para “isonomia incompleta” considera-se os valores estimados do custo anual da medida em valores reais projetados pela AEPLAN no informe AEPLAN nº 772/2013 e nº 1162/2014, não sendo computados os valores respectivos à 2ª fase da 1ª etapa do processo de isonomia incompleta por falta de informações, sendo o dispêndio total em decorrência da medida estimado para 2015 e projetado para os anos de 2016 a 2019. Para “mudança 30 horas” foi projetado para 2014 a 2019 o valor real previsto pela AEPLAN do custo anual da mudança, conforme consta no Relatório Final do GT 30 Horas (2013). Para “não reajuste dos recursos SUS” utilizou-se a diferença dos aportes realizados pelo convênio SUS em valores reais de 2014 a 2019 com relação ao aporte realizado em 2013. Para as demais informações constam os valores efetivamente realizados em todos os anos.

Fonte: Elaboração própria com base nas fontes que se seguem. Para “pensões”: Relatório GT Previdência das Universidades Estaduais Paulistas (2017). Para “ampliação do auxílio alimentação”: Anuário Estatístico da Unicamp (AEPLAN, 2020). Para “isonomia incompleta”: informes AEPLAN nº 772/2013 e nº 1162/2014. Para “mudança 30 horas”: Relatório Final do GT 30 Horas (2013). Para “mudança CLT-Estatutário”: dados do impacto orçamentário da medida fornecidos pela AEPLAN. Para “descontos indevidos”: planilha com descontos indevidos fornecida pelo Fórum das Seis (2020). Para “ampliação não repassada”: valores calculados com base em evolução dos RTE fornecidos pela AEPLAN. Para “não reajuste dos recursos SUS”: valores calculados com base em evolução dos Recursos SUS fornecidos pela AEPLAN. Para “insuficiência financeira” valores fornecidos pela AEPLAN.

No GRAF. 10 encontram-se nas colunas a evolução dos volumes despendidos com alguns aspectos selecionados atrelados ao crescimento do patamar de despesas debatido ao longo do Capítulo 2, com exceção da insuficiência financeira, que se encontra propositadamente destacada como linha pontilhada. Além dos aspectos estruturais relacionados às despesas, encontram-se acumulados nas três linhas empilhadas contínuas as receitas que não chegaram à Universidade.

Como pode-se observar no GRAF. 10, mesmo com o ajuste austero, principalmente a partir de 2015, a insuficiência financeira segue crescendo. Ou seja, o crescente número de aposentados em níveis nunca vistos antes, 55% apenas entre 2013 e 2019, expande a despesa com a folha de inativos em ritmo superior aos efeitos do represamento do valor das aposentadorias. Como o represamento salarial também reprime o valor das contribuições previdenciárias, seus efeitos na redução das despesas de inativos é inferior do que sob a despesa com ativos, encontrando-se o crescimento da insuficiência financeira enquanto um fato consumado sobre o qual a Universidade apenas pode observar.

Cabe ressaltar aqui o papel desempenhado pela mudança CLT-Estatutário nesse processo, uma vez que, primeiro, se diferencia dos demais aspectos tratados no item 2.1.2 Ativos, visto que não é possível refrear os onerosos custos de sua adoção exatamente por suas consequências orçamentárias incidirem sobre a insuficiência financeira, e segundo, pelo impacto orçamentário da mudança, que deve começar a se realizar de forma mais expressiva a partir do momento que se iniciar a reposição do quadro, afetando fortemente o orçamento universitário futuro ao obrigar a ampliação do número de servidores na folha de pagamento. Por outro lado, se os efeitos orçamentários da mudança CLT-Estatutário tendem a se efetivar quando da reposição do quadro, ainda não podendo ser responsabilizada pelas dimensões da crise até o momento da publicação desta pesquisa, ela já produz forte impacto sobre o funcionamento da Universidade ao acelerar o número de aposentadorias e reduzir o quadro de servidores ativos em um período em que não se viabilizam novas contratações.

Para a compreensão da dinâmica da insuficiência financeira sobre a crise orçamentária deve-se acompanhar a evolução das folhas de servidores ativos e inativos. Enquanto de 2007 a 2013, período de forte crescimento da folha de pagamentos, a folha de inativos cresceu 311% em valores reais, a folha de ativos cresceu 19%. Isso significou um aumento real de R\$290,2 milhões da folha de ativos no período, frente a um crescimento de R\$434,3 milhões da folha de inativos. No momento seguinte, de 2014 a 2019, observa-se um crescimento real de 28,3% (R\$173,9 milhões) da folha de inativos frente uma queda de 30% (R\$500,7 milhões) da folha de ativos. Esse movimento de crescimento da folha de inativos, coincide com o crescimento real da insuficiência financeira em R\$280,5 milhões, de 2007 a 2013, e o subsequente crescimento real de R\$217,3 milhões entre 2014 e 2019. Assim, pode-se atribuir que dentre os diversos aspectos estruturais da crise que envolvem o principal grupo de despesas da Universidade, encontra-se o maior motor de pressão orçamentária no crescimento das despesas na folha de inativos, e não na folha de ativos.

Mesmo após seis anos (2015 a 2020) da administração central permanecer utilizando-se do rebaixamento das condições de remuneração dos servidores e da não reposição de quadro como mecanismo de ajuste das despesas às receitas, o que está previsto para continuar até pelo menos 2022 por conta da lei 173/2020³⁸, continua-se sem previsão de que a Universidade consiga atingir após 2022 a sustentabilidade orçamentária. Essa incerteza ocorre porque a despesa com insuficiência financeira segue crescendo até por volta de 2026, e deve ainda elevar o patamar da folha de inativos em pelo menos R\$231,2 milhões, em relação ao patamar de 2019, e permanecer nesse patamar elevado até por volta de 2033.

São essas perspectivas que projetam a gravidade do problema orçamentário da Universidade, pois mesmo que a Unicamp consiga no futuro, diga-se, com alguma ajuda da arrecadação, chegar a um patamar de represamento das remunerações, progressões, contratações e gratificações que permita o equilíbrio entre receitas e despesas no momento em que a insuficiência financeira se estabilizar, isso poderá inviabilizar o papel da Universidade em seu nível de excelência e abrangência atual. Pior, quando a trajetória da insuficiência financeira passar a cair e liberar espaço no orçamento, talvez seja tarde demais.

O cenário em nada animador exige alternativas, objeto de discussão do próximo capítulo. Porém, antes, uma ressalva deve ser feita no sentido de relativizar os termos

³⁸ Lei Complementar no 173, de 27 de maio de 2020, que cria o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) para prestar auxílio financeiro a estados, Distrito Federal e municípios, e que proíbe, como contrapartida, reajuste de salários e benefícios para servidores públicos até dezembro de 2021.

conjuntural e estrutural, utilizados para designar os problemas abordados nos capítulos 1 e 2 desta pesquisa. Isso, pois:

a) Os aspectos abordados no segundo capítulo, tratados enquanto estruturais, não são eles os elementos definidores do aspecto estrutural da crise, sendo este a própria configuração do orçamento da universidade forjada politicamente em 1989. Pois, foi essa configuração que definiu uma estrutura previdenciária que impunha no longo prazo, conforme a evolução atuarial da universidade, significativas despesas crescentes de insuficiência financeira em uma base de financiamento de caráter volúvel, dependente da arrecadação. Apesar da promulgação da lei 1.010/2007 que deveria sanar esta questão ao responsabilizar o Governo do Estado pelo pagamento da insuficiência, o questionamento do sentido da lei pelo Governo repõe o problema que já encontrava-se posto. Assim, os diversos aspectos abordados no Capítulo 2, com exceção da própria insuficiência financeira, não necessariamente devem ser entendidos enquanto estruturais, apesar de elevarem o patamar da despesa de forma fixa ou afetarem de forma permanente as receitas. Desta forma, podem ser melhor enquadrados enquanto componentes políticos e orçamentários, historicamente localizados, dessa estrutura orçamentária problemática.

b) A evolução das receitas recebeu o atributo de “aspecto conjuntural” no primeiro capítulo em decorrência da dependência destas com a conjuntura econômica. Porém, a crise na arrecadação do ICMS, decorrente da maior crise econômica que o país vivenciou no último século, não têm inerentemente em si nada que a faça ser entendida enquanto um problema conjuntural a ver os ventos que a economia brasileira tem tomado. A adoção de políticas macroeconômicas que têm por tendência o baixo desempenho econômico e o aumento da informalidade, acrescidos da desestruturação produtiva, da precarização do trabalho e do crescimento das desigualdades sociais não projeta a esperança de uma recuperação pungente da arrecadação, muito menos de uma nova elevação do patamar das receitas como ocorreu ao longo dos anos 2000 para a próxima década. Assim, a ideia de uma queda conjuntural na arrecadação ou a compreensão da crise recente como um vento passageiro seguido pela retomada do crescimento da arrecadação não se mostra necessariamente a visão mais realista.

Capítulo 3. Alternativas

3.1 Metodologia de Análise das Alternativas

Postos os principais aspectos conjunturais e estruturais da crise orçamentária da Unicamp nos dois itens anteriores, pode-se concluir que o argumento apresentado pelo Fórum das Seis, de que a crise não se limita a uma simples insuficiência orçamentária momentânea mas, trata-se de um crise de financiamento³⁹, têm forte aderência à realidade. A forma de financiamento lastreada no repasse de uma porcentagem fixa do repasse do ICMS-QPE definida com a Autonomia Universitária não consegue mais fazer frente às crescentes despesas fixas da Universidade, exploradas no item 2.1 Despesas com Pessoal e 2.4 Orçamento da Área da Saúde, sem um crescimento sustentado da arrecadação.

A inversão do ciclo de expansão das receitas, como já mencionado, desvelou o problema que encontrava-se posto de forma intrínseca na estrutura de financiamento e de despesas da Unicamp. Fato esse evidenciado, como já foi visto, quando no ano de 2013, marcadamente o de maior e excepcional montante aportado de Recursos do Tesouro do Estado desde a Autonomia Universitária, a participação dos recursos do Tesouro do Estado comprometidos com o grupo de pessoal já encontrava-se em 92,51%, muito acima dos 85% considerados ideais pelas administrações das Universidades Públicas Paulistas para sua saúde orçamentária. No ano seguinte, 2014, o segundo ano de maior arrecadação no mesmo recorte histórico, o patamar de comprometimento dos recursos do Tesouro do Estado com a folha atingiria 96,38%, deixando já explícito o caráter estrutural da crise.

Diante deste cenário surgem diversas alternativas, pertencentes a dois principais espectros: alternativas que dependem de ações internas à universidade, geralmente voltadas à criação de novas fontes de receitas, e alternativas que passam pelo âmbito externo à Universidade, que dependem majoritariamente de que o Estado passe a arcar com uma parcela das despesas crescentes, seja pela assunção da insuficiência financeira, pelo fim dos descontos indevidos, pela assunção das despesas da área da saúde assistencial pela Secretaria do Estado ou pelo aumento do repasse do ICMS. Subscreeve-se assim abaixo a análise das principais alternativas postas no debate público sobre a crise orçamentária, buscando analisá-las tanto em termos de impacto orçamentário como de viabilidade política. Porém, além desta análise

³⁹ Ver: MINTO, Lalo Watanabe. Em defesa do caráter público das Universidades Estaduais Paulistas. 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.fe.unicamp.br/institucional/noticias/em-defesa-do-carater-publico-das-universidades-estaduais-paulistas>> Acesso em: 10 jan. 2021

objetiva cabe também a ênfase no exame dos sentidos políticos produzidos na adoção ou não de cada alternativa, frente ao sentido público da universidade.

Para mensurar os impactos orçamentários de forma comparativa, utilizar-se-ão três frações como indicadores, tendo todas elas no numerador o montante que aquela alternativa trará de impacto orçamentário ao longo de um ano caso implementada, e no denominador de cada fração, o respectivo dado: no primeiro indicador o denominador é a média da arrecadação dos RTE dos anos de 2008 a 2019 dos Recursos Orçamentários⁴⁰, dando noção do quanto a adoção da alternativa afeta efetivamente o total das receitas; o segundo indicador tem no denominador o déficit médio realizado entre 2015 e 2019, sendo assim elucidativo do quanto a adoção da alternativa seria capaz de enfrentar os déficits recentes; por último o terceiro indicador tem no denominador o valor necessário a ser aportado à Universidade para que ela mantenha sua saúde orçamentária e um patamar salarial atrativo no ano de 2026, ano em que está prevista a estabilização do crescimento da insuficiência financeira, servindo para identificar qual a capacidade da alternativa em análise de fazer frente às despesas futuras previstas. Em todos os indicadores quanto mais elevado o resultado, ou seja, mais próximo ou maior que 100%, melhor é o impacto orçamentário da alternativa em discussão.

Ressalta-se que o terceiro indicador visa medir a efetividade da alternativa em termos de garantir a saúde orçamentária da instituição e o bom funcionamento da Universidade no futuro. Ou seja, onde ela mantenha o patamar de remuneração atrativo e o comprometimento de 85% dos RTE com o grupo de pessoal⁴¹ no momento em que ocorrer a estabilização da insuficiência financeira, apontada para o ano de 2026 (GT PREVIDÊNCIA; CRUESP; FÓRUM DAS 6, 2017). Sabe-se que o orçamento futuro é imprevisível e discricionário, pois depende dos ventos da economia, das decisões sobre reajuste salarial, da manutenção do quadro de profissionais, da manutenção do sistema de financiamento via ICMS, dos conflitos de interesses, da manutenção dos parâmetros legais vigentes e da idade em que as pessoas decidem por se aposentar. Assim este indicador é um dado preliminar, estabelecido a partir da previsão de insuficiência financeira futura realizada pela AEPLAN por solicitação do GT Previdência das Universidades Estaduais Paulistas em 2016 e utilizando-se como referência os parâmetros salariais e de quadro do ano de 2016, considerados aqui enquanto atrativos e sustentáveis.

⁴⁰ Explicita-se que este recorte temporal é definido, pois no ano inicial da delimitação (2008) instaura-se um patamar real de Recursos do Tesouro do Estado, próximo a R\$2,2 bilhões, que diante da grave crise de arrecadação delimita a oscilação real dos RTE no período 2008 a 2019. Este patamar de receitas se constitui no bojo do terceiro período de crescimento real das receitas tratado no capítulo 1.2.

⁴¹ Este patamar de participação da despesa com pessoal nos RTE é consensuado tanto pelo CRUESP como pelo Fórum das Seis enquanto o patamar ideal de sustentação orçamentária da Universidade.

Mesmo que não seja o patamar mais elevado que os servidores da Universidade já dispuseram, o qual é legado ao ano de 2013, considera-se um patamar suficiente para o bom funcionamento da Universidade e que assim pode ser utilizado para este exercício de projeção.

Para o cálculo desse terceiro indicador, foi realizada a subtração, em valores reais, da arrecadação projetada de RTE da Unicamp para 2026 (A) do valor dos RTE necessários para cobrir as despesas da Universidade esperadas para 2026 de forma a se garantir a saúde orçamentária da instituição e o bom funcionamento da Universidade no futuro (B). Chegou-se assim, subtraindo (A) de (B), ao valor estimado necessário a ser aportado às receitas da Universidade de R\$329,0 milhões, denominador do terceiro indicador. Para auferir esse resultado utilizou-se do respectivo procedimento metodológico:

(A) Para a arrecadação projetada de RTE da Unicamp para 2026:

- Foi estimado o valor esperado de RTE auferidos pela Universidade em 2020 e então trazidos a valores reais⁴².
- Com base nesse valor, considerando-se o crescimento esperado do PIB do Brasil como uma proxy do crescimento esperado das receitas da Unicamp, projetou-se o valor real esperado dos RTE para 2026. Para isso utilizou-se o Boletim Focus do Banco Central (BC) de 08 de janeiro de 2021, no qual encontra-se previsto um crescimento esperado do PIB de 3,41% em 2021, 2,5% em 2022 e 2,5% em 2023. Projetou-se então o mesmo crescimento esperado estimado pelo BC para 2022 e 2023 para os anos de 2024, 2025 e 2026⁴³. Utilizando-se destes índices de crescimento sobre o RTE de 2020 chegou-se ao valor dos RTE esperados para 2026 de R\$2.706.308.933,69.

⁴² Estimado com base no informe AEPLAN 194 de 15 de dezembro de 2020, onde consta os valores do RTE arrecadados mensalmente em 2020 até o mês de novembro. Projetou-se o valor de dezembro como proxy do arrecadado em novembro, chegando ao valor estimado de RTE esperados para 2020 de R\$2.484.324.208,00. Este valor foi então trazido a preços de março de 2019 pelo indicador IPCA (IBGE), resultando em R\$2.313.105.845,00.

⁴³ Em relação a utilização destes indicadores de crescimento baseados no Boletim Focus cabem duas ressalvas, sendo ambas fundadas na reflexão de que o exercício de previsão econômica sobre o crescimento futuro, uma vez que têm de lidar com a incerteza, é inerentemente especulativo e impreciso, o que também justifica o apoio na previsão do BC para o exercício proposto. A primeira ressalva trata-se de que seguindo os indicadores mencionados, nos 6 anos que separam 2021 a 2026, auferiu-se um crescimento real de 17%, o que diante do desempenho pífio da economia na última década e das mazelas legadas ao crescimento econômico sustentado pelas políticas de austeridade adotadas frente à crise econômica do país, parece ser um cenário demasiadamente otimista. A segunda ressalva é que a proxy realizada do crescimento do PIB para o crescimento dos RTE da Unicamp é demasiadamente simplista, uma vez que o crescimento do PIB do país historicamente não corresponde a arrecadação do ICMS do Estado de São Paulo, apesar de apresentar tendências relativamente semelhantes. Estas ressalvas apenas reforçam a dificuldade de realizar previsões sobre o futuro, de forma alguma inviabilizando o indicador proposto, servindo tanto para comparação entre as diferentes alternativas, como para mensuração das dimensões da própria alternativa, quanto se baseando em um cenário plausível.

(B) Para o cálculo da arrecadação projetada de RTE necessária a saúde orçamentária da instituição e o bom funcionamento da Universidade em 2026:

- Foi acrescida à folha de pessoal de 2016 (R\$2,01 bilhões), a diferença da insuficiência financeira realizada em 2016 da esperada para 2026 (R\$364,6 milhões). Chegando-se assim a uma folha de pessoal esperada para 2026, em valores de 2016, de R\$2,380 milhões.
- A folha de pessoal esperada para 2026 foi então trazida pelo indicador IPCA IBGE a valores reais de março de 2019, resultando em R\$2,580 bilhões.
- Uma vez que é considerado ideal para saúde orçamentária da instituição que o comprometimento dos RTE do Estado com a folha de pessoal seja de 0,85%, dividiu-se a folha de pessoal esperada para 2026 em valores reais por 0,85. Chegando-se assim no RTE necessário para levar a folha a este comprometimento desejado dos RTE no valor de R\$3.035.314.618,91.

Por fim, antes de adentrar-se à discussão das alternativas propriamente ditas, cabe enfatizar que já encontra-se em curso, por força da crise, o exercício de uma alternativa que não será explorada abaixo - se não como trágico destino possível para a Universidade Estadual de Campinas - que é a recolocação a níveis muito mais rebaixados do patamar de remuneração de todos os servidores da Universidade e o enxugamento do quadro. Esta alternativa já efetiva hoje é exercida através da ausência de reajustes reais nos salários e resulta no desmonte da atratividade das carreiras docentes e não docentes na instituição. Em agosto de 2020, a média dos salários dos servidores não docentes já se encontrava, em valores reais, nos patamares de janeiro de 2005, o salário dos docentes MS-3.1 e MS-3.2 em janeiro de 2002, e dos docentes MS-6 encontrava-se em valor equivalente ao de janeiro de 2009.

Esse movimento supostamente tomado neste momento de forma emergencial, caso não viabilizadas alternativas orçamentárias ou um efetivo “boom econômico” que salvasse a Universidade até uma próxima crise, tende a tornar-se regra e vir acompanhado da queda em seu nível de excelência e na redução de sua abrangência. Fatos esses que estão ligados, respectivamente, a uma possível fuga de cérebros, em virtude da deterioração da carreira docente, e da não reposição de seu quadro de servidores. Ter essa informação como pano de fundo, se mostra essencial para evitar um conformismo com a estrutura de receitas e despesas atual e a necessidade urgente de estruturação financeira da Universidade Estadual de Campinas. Assim, se os dois primeiros indicadores adotados visam tratar dos efeitos das alternativas

elencadas frente à crise recente, quando se adotaram fortes medidas de contingenciamento das carreiras, dos salários, das contratações, dos investimentos, etc., o terceiro indicador, diferentemente, visa projetar o quanto as alternativas viabilizam uma Universidade que no futuro seja atrativa, saudável orçamentariamente e no nível de excelência e abrangência que a destacou como a melhor Universidade da América Latina em 2017 e 2018⁴⁴.

3.2 Alternativas Externas

3.2.1 Preâmbulo: faz sentido o aumento dos recursos do Estado à Unicamp?

A divisão entre alternativas externas e internas aqui adotadas, respectivamente, as que competem às negociações políticas com o Governo do Estado e com a Assembleia Legislativa e aquelas que competem à Reitoria e ao Conselho Universitário, tende também a coincidir com duas compreensões sobre a maior ou a menor responsabilização do Estado no financiamento do ensino superior público. Compreensões estas que incidem diretamente sobre o debate da crise orçamentária da Unicamp.

Essas visões são comumente, mas nem sempre, antagônicas, e denotam compreensões políticas que subdividem os próprios setores internos à Universidade, assim como da sociedade, sobre se deve-se ou não aumentar a responsabilização do Estado no financiamento da Unicamp, assim como de suas colegas USP e UNESP, frente à crise orçamentária que vivem. Há aqueles que acreditam que o Estado já destina recursos suficientes à Universidade, cabendo a esta a adoção de alternativas internas frente à crise; de outra parte, há aqueles que acreditam ser necessário um maior aporte de recursos do Estado e que dão maior relevância às alternativas externas como solução dos problemas orçamentários.

Assim, antes de adentrar-se nas propostas que dizem respeito ao aumento da participação do Estado na cobertura das despesas universitárias, aqui chamadas alternativas externas, é importante situar essa discussão. São três os principais eixos argumentativos dos adversários da proposta de aumentos nos recursos repassados às Universidades Públicas Paulistas pelo Estado:

1º) O aumento dos recursos destinados pelo Estado à Universidade, significaria a redução da destinação de recursos para outros setores tão ou até mais essenciais que o ensino

⁴⁴ Como é possível conferir na notícia de autoria de Manuel Alves Filho (2018).

superior público, também financiados pelo ICMS-QPE, como a saúde, a educação básica e a segurança;

2º) As Universidades Públicas Paulistas já abocanham uma grande parte do orçamento do Estado, no que a Unicamp está inclusa, sendo assim, diante da necessidade de ampliar seu orçamento estas instituições deveriam melhorar sua eficiência na gestão interna dos recursos assim como buscar por outras fontes, pois ao arcar com esse aumento o Estado, estaria incentivando a má gestão interna dos recursos na Universidade;

3º) Como o ICMS, é um imposto regressivo, ou seja, incide proporcionalmente mais sobre os mais pobres do que sobre os mais ricos, e a Universidade é elitizada, aumentar o compromisso do Estado com a mesma seria estimular uma redistribuição às avessas: captam-se recursos dos mais pobres para fomentar a formação dos mais ricos⁴⁵.

Cabe assim assinalar alguns contrapontos e reflexões frente às argumentações sucintamente trazidas acima.

Sobre o primeiro eixo argumentativo, de fato, como alegado, o aumento do repasse dos RTE às Universidades Públicas Paulistas tende a significar a redução de outras despesas do Estado em prol de abrir um espaço ao aporte às despesas universitárias. Por outro lado, a despesa do Estado que passaria a ser direcionada às Universidades não necessariamente viria da redução de recursos de setores essenciais, como habitação, saúde, educação e segurança pública. A decisão de onde viriam os recursos é uma decisão política e discricionária, assim os defensores do aumento do financiamento do Estado com as obrigações sociais, nas quais está incluso o ensino superior público, recorrentemente rememoram como alternativa de financiamento no Estado de São Paulo as crescentes quantias despendidas com desonerações fiscais, e em especial com renúncias fiscais para grandes empresas.

As desonerações⁴⁶ incidem basicamente sobre o ICMS e desta forma também impactam a receita das Universidades Públicas Paulistas ao reduzir a base de cálculo para seu repasse. O montante real das desonerações do Estado de São Paulo, de 2010 a 2019, foi de R\$ 165,02

⁴⁵ Estes três eixos argumentativos são recorrentes no debate público sobre o financiamento do ensino superior no Brasil, aparecendo também no caso das Universidades Públicas Paulistas. É exemplar dos dois primeiros argumentos a reportagem “3 razões para o Governo priorizar a Educação Básica, e não as Universidades”, de André Borges Uliano, que pode ser acessada no link <<https://www.gazetadopovo.com.br/instituto-politeia/3-razoes-universidades-educacao-basica/>> (Acesso realizado em 07/01/2021) e do terceiro argumento a tratativa dada pelo documento do Banco Mundial “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.” (2017) sobre a regressividade das universidades públicas brasileiras.

⁴⁶ Segundo Marcelo (2018) as desonerações são “(...)todas as políticas de cunho tributário que envolve a perda de arrecadação.” Podendo ser de “(...)inúmeras naturezas, desde a renúncia parcial de um tributo, passando pela renúncia total e pela destinação de subsídios e de créditos tributários (como os créditos presumidos).”

bilhões. Este expressivo valor acumulado em uma década é 61% superior ao montante total arrecadado no ano de 2019 com o ICMS do Estado e equivale a uma redução real nos recursos repassados à Unicamp de R\$3,623 bilhões no mesmo período, valor 432% superior ao déficit real acumulado da Universidade entre 2015 e 2019 e equivalente a pouco mais de 1/7 dos Recursos do Tesouro do Estado recebidos pela Unicamp na mesma década.

Pode-se mesmo assim alegar que o montante pago de desonerações fiscais faz-se necessário e não poderia abrir espaço para outras despesas, porém os diversos questionamentos recentes realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sobre a transparência e necessidade de parte dessas desonerações, acrescida do fato de que ocorreu um aumento vertiginoso das mesmas, em muito superior ao aumento da receita, põe em questão o discurso de esgotamento dos recursos do Estado para o investimento em direitos sociais. Segundo o relatório *Um olhar crítico sobre as renúncias fiscais concedidas pelo governo paulista* de Marcelo (2018), somente os recursos das renúncias fiscais, em 2019, cresceram em termos reais 189% em relação ao patamar de 2010, passando de R\$7,6 bilhões vigentes em 2010, para R\$22,3 bilhões em 2019. Caso esse aumento real expressivo não tivesse ocorrido, e tivessem sido mantidos os patamares das desonerações fiscais de 2010, a diferença nos recursos aportados à Universidade nos anos de Crise Orçamentária decorrentes do aumento da base de cálculo da Universidade, de 2015 a 2019, seria de R\$1,33 bilhões, valor R\$651,07 milhões acima do déficit acumulado nos mesmos anos.

Além das desonerações fiscais, outro espaço fiscal elencado como capaz de arrecadar recursos para o pagamento dos direitos essenciais, como o ensino superior público e gratuito, é a dívida ativa do Estado, composta por tributos que deveriam ser pagos pelas empresas ao governo e não o foram. Em 2019 o volume da dívida ativa do Estado alcançou a cifra de R\$335,2 bilhões de recursos do ICMS por pagar, suficientes para financiar 135 Universidades Estaduais de Campinas no patamar de despesas de 2019. (MARCELO, 2018)

Sobre o segundo eixo argumentativo, que diz serem abundantes os recursos destinados à Universidade e que a adição de mais recursos pode ser um estímulo a má gestão promovem-se duas principais reflexões.

A primeira é que, de fato, como pode-se depreender do capítulo 2, houve decisões no passado recente da Unicamp que, independentemente do mérito, aumentaram o patamar das despesas fixas da Universidade de forma irreversível e são passíveis de questionamento, fato esse que poderia legitimar politicamente a argumentação que o aumento da responsabilização do Estado para compatibilização do orçamento universitário poderia vir a ser um estímulo à má gestão. Porém, como também apresentado no Capítulo 2, a crise orçamentária da Unicamp

ocorreria de forma independente das decisões acima mencionadas, em função dos próprios determinantes estruturais de sua configuração de despesas e receitas, uma vez que a Universidade teve de arcar com um crescente déficit previdenciário. Isso significa que os recursos destinados à Universidade não seriam atualmente suficientes, excessivos, ou qualquer coisa que o valha, mesmo na ausência destas decisões administrativas passadas, indicando assim que a concepção de que seriam suficientes os recursos atuais aportados pelo Estado à sustentação da Universidade, implica na conveniência com a redução do seu nível atual de abrangência e excelência.

A segunda reflexão necessária, tendo em vista o argumento de que seriam excessivos os aportes do Estado ao ensino superior paulista, compreensão esta muitas vezes realizada na comparação com os dispêndios com a educação básica, exige trazer à luz os determinantes deste elevado custo da Unicamp, e de forma mais ampla das Universidades Públicas Paulistas. Em outras palavras, é preciso questionar: a Unicamp é cara demais?

Um primeiro fator que deve ser levado em conta na compatibilização dos custos da Unicamp é a multiplicidade de funções que assume: passando pela prestação de serviços de saúde, através de seus 3 hospitais próprios, da gestão do Hospital Estadual de Sumaré e do Hospital Regional de Piracicaba e de sete Ambulatórios Médicos de Especialidades da região, pela formação acadêmica e profissional dos mais de 37.494 alunos matriculados em 66 cursos de graduação e 158 programas de pós-graduação, e no desenvolvimento da pesquisa científica, seja pelos programas de pós graduação como pelo regime de dedicação à pesquisa de seus 1.894 docentes pesquisadores. Essa compatibilização de funções significa, por exemplo, que a carreira do docente universitário deverá ser suficiente não apenas para atrair bons professores, mas principalmente para competir com as demais instituições públicas e privadas nacionais e internacionais de pesquisa para ser atrativa aos melhores pesquisadores e cientistas.

Um segundo fator é a excepcionalidade da sua estrutura de despesas estabelecidas na Autonomia Universitária (1989) que faz, proporcionalmente às instituições semelhantes, seu patamar de despesas ser muito mais elevado, uma vez que diferentemente da maioria das universidades do mundo, incidem sobre o orçamento da Unicamp a despesa com a folha de aposentados e pensionistas e parte significativa das despesas com a área da saúde assistencial. É exemplar disto que, em 2019, 32,0% das despesas orçamentárias da Unicamp corresponderam a despesas com pessoal aposentado e pensionista.

O terceiro fator para avaliar a relação de custos-benefícios da Universidade é olhar justamente para os benefícios, ou seja, para o retorno que ela gera. Esse retorno é diversificado e difícil de ser mensurado, por tratar-se de uma instituição difusora de conhecimento e

multifacetada. O estudo “As Três Grandes Universidades Públicas Paulistas Valem o que Custam?”, publicado em 2020 por pesquisadores das três Universidades Públicas Paulistas, busca fazer essa aproximação em relação às atividades de ensino das Universidades. Para tal utiliza-se do diferencial de produtividade dos egressos dos cursos de graduação das Universidades Públicas Paulistas comparado ao dos demais formandos das instituições de ensino superior do país. No caso da Unicamp, conclui-se que a cada R\$ de investimento feito pela sociedade paulista na Universidade, a sociedade como um todo obtém um retorno de 0,65% ao ano em termos de aumento do produto social exclusivamente fruto das atividades de ensino de graduação. O artigo conclui que o produto que as Universidades Públicas Paulistas entregam, apenas com as suas atividades de ensino frente ao valor investido nas mesmas, já seria mais que suficiente para justificar a sua existência e operação.

Para além da graduação, entre 2015 e 2019, a Universidade formou, em média, 962 alunos concluintes dos ensinos médios e técnicos, e 2.359 alunos de pós-graduação.

Mas, fundamentalmente, a Universidade também deve ser avaliada por meio da produção intelectual, científica e tecnológica. De 2015 a 2019, foram em média 19.805 produções, 1.113 linhas de pesquisa, 5.787 projetos com financiamento e 72 patentes registradas anualmente. O alto potencial de inovação tecnológico da Universidade também reflete nas 815 empresas filhas da Unicamp cadastradas (aquelas fundadas por ex-alunos). Destas, 717 encontram-se ativas e juntas registraram o faturamento de R\$7,9 bi apenas em 2019, gerando 31.343 empregos diretos.

Por fim, os retornos da área da saúde também devem ser postos no cálculo dos benefícios da Universidade. Somente em 2019, por exemplo, foram realizadas 1.094.634 consultas atendidas, 68.239 intervenções cirúrgicas, 42.463 internações e 5.385.156 exames laboratoriais (AEPLAN, 2020).

Finalmente, sobre o terceiro eixo que argumenta que o investimento do Estado na Universidade Pública exerce uma redistribuição às avessas, ponto amplamente difundido por exemplo na defesa da cobrança de mensalidades por instituições como o Banco Mundial (2017), é algo que poderia ser verdadeiro no passado, mas que hoje se faz necessário atualizar. A Unicamp vem ampliando suas políticas de democratização do acesso na graduação desde 2004, realizando a partir de 2018 um salto em termos de aumento da diversidade étnico racial e condição sócio econômica quando, por pressão da Greve Estudantil de 2016, passou-se a implementar as cotas étnico raciais e o vestibular indígena. Assim, se em 2010 os ingressantes pelo vestibular da Unicamp eram 57,8% de estudantes que haviam cursado exclusivamente escolas particulares e 29,1% que cursaram exclusivamente escola pública, em 2019 esse mesmo

parâmetro se desloca para 47,5% de escola particular e 47,9% de escola pública. Em termos de diversidade étnico racial a diferença também é expressiva, passando de 77,6% brancos, 13,5% negros e 0,3% indígenas, em 2010, para 57,3% brancos, 35,1% negros e 2,1% indígenas em 2019. Por fim, os extratos de renda também se modificaram: se em 2010 encontravam-se 26,5% dos ingressantes com renda mensal familiar abaixo de 5 salários-mínimos, no fim da década este patamar se eleva para 51,3% dos ingressantes. Veremos esta evolução com maior profundidade no item 3.3.2 sobre cobrança de mensalidades à frente.

A graduação da Universidade adotou medidas que a fizeram mais permeável à população, transformando o caráter elitista da Unicamp. Na pós-graduação também houve avanços com a adoção de cotas em praticamente todos os institutos e faculdades de humanidades e artes, mas que ainda sofre resistências para avançar nos programas de ciências exatas e biológicas. Por outro lado, o quadro docente da Universidade ainda permanece extremamente branco e pouco diversificado, são 76 docentes negros em um universo de 1.979 docentes.

Conclui-se assim, que a oposição irrestrita a adoção de alternativas que perpassem o aumento da responsabilização do Estado sobre o orçamento da Unicamp, pelo menos em seus argumentos mais corriqueiros, é infundada, exigindo-se que as necessárias ressalvas em relação à adoção das alternativas externas sejam situadas e sopesadas em relação às condições concretas e atuais da Universidade e do Estado. Não se limitando assim a uma análise que parte como objeto de análise um projeto de Universidade elitizada, que não se encontra mais em vigor, ou de preceitos ideológicos que tem como dado a necessária desresponsabilização do Estado sobre a Universidade. Reforça-se assim a compreensão de que a distribuição do orçamento público é política, cabendo à sociedade distribuir o orçamento, incluso o financiamento das Universidade Públicas, conforme as prioridades comuns, e não conforme o pressuposto que elege a inabilidade do investimento público na promoção do bem comum e a conseqüente redução dos investimentos sociais do Estado. Está discussão encontrará continuidade no item 3.2.6 *Observação Sobre a Sustentação Política Da Universidade*, ao final da discussão sobre as principais alternativas externas, agora cabe se debruçar sobre elas.

3.2.2 Aumento do Repasse do ICMS

O aumento do repasse do ICMS tem sido pauta recorrente do Fórum das Seis, dos movimentos estudantis e, mais recentemente, dos reitores das Universidades Estaduais

Paulistas, que cobram dos deputados estaduais da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo o aumento da quantidade de recursos do Tesouro do Estado destinados às Universidades Paulistas.

Argumenta-se que sendo a estrutura previdenciária da Universidade crescentemente deficitária e o Estado não se responsabilizando pelo pagamento da insuficiência financeira incide-se numa crise de subfinanciamento caracterizada pelo crescimento das despesas em patamares insustentáveis frente às receitas. (GT PREVIDÊNCIA, 2017) Assim, conclui-se que é necessário repor o nível de financiamento a um patamar sustentável: que promova a saúde financeira da instituição mantendo seu nível de abrangência e excelência. Isso deve ser realizado pelo aumento na porcentagem repassada do ICMS-QPE para a Universidade.

Existem diferentes propostas de aumento do repasse do ICMS-QPE que iremos analisar a seguir.

3.2.2.1. Proposta do Conselho de Reitores das Universidades Estaduais de São Paulo (CRUESP)

Em 2018 o CRUESP formalizou uma proposta de emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias, através de parlamentares, para que houvesse um aumento no repasse às Universidades Estaduais Paulistas dos atuais 9,57% para 9,95% (FINANCIMENTO..., 2021) do “total do produto” do ICMS-QPE. Desta forma, mantendo a atual repartição de recursos entre as estaduais, o CRUESP estaria solicitando um aumento na porcentagem repassada à Unicamp dos atuais 2,1958% do ICMS-QPE para 2,2830%, o que corresponderia a um aumento percentual de 3,97% nos recursos repassados pelo governo, ou, considerando a média dos RTE de 2008 a 2019, o equivalente em valores reais a R\$94.591.661,00 acrescidos anualmente à receita da Universidade.⁴⁷ Mas, cabe se atentar que o aumento efetivo seria maior por conta da expressão “total do produto”, utilizada para designar que não deveriam ocorrer os descontos indevidos sobre a base de repasse do ICMS-QPE destinada às Universidades Públicas Paulistas. Assim, contabilizando também o cessar dos descontos indevidos a proposta de aumento de repasse do CRUESP significaria um impacto orçamentário real de R\$167.272.432,91⁴⁸.

⁴⁷ Neste, assim como nos demais valores de impacto orçamentário decorrentes da adoção das alternativas de aumento do repasse do ICMS, assim como do cessar dos descontos indevidos, foi utilizada a média de arrecadação de 2008 a 2019 que caso efetivadas as propostas viriam a implicar sobre o orçamento universitário.

⁴⁸ Considerando também o valor médio real anual dos descontos indevidos de 2008 a 2019.

A efetividade orçamentária caso adotado a proposta do CRUESP de aumento do repasse para 9,95% do ‘total do produto’ será analisada, assim como as demais alternativas, por indicadores que mensuram o impacto orçamentário frente à crise. O valor gerado para a Universidade em termos reais caso efetivada a alternativa corresponderia a um acréscimo nas receitas equivalente a 7,02% da média de arrecadação dos RTE dos anos de 2008 a 2019, seria também capaz de cobrir 122,89% do déficit médio realizado de 2015 a 2019 e cobriria 50,84% do valor futuro necessário de ser aportado para que a Unicamp mantenha uma boa saúde orçamentária em 2026. Assim, pode-se concluir que o montante aportado seria significativo, capaz do enfrentamento imediato da crise orçamentária ao representar um valor superior aos déficits realizados em 2015, 2018 e em 2019. De imediato o aumento nos recursos seria suficiente para encerrar por hora a queda nos recursos de nossa reserva estratégica e provavelmente permitiria que ela voltasse a crescer, postergando seu esgotamento e abrindo uma folga financeira momentânea à Universidade. Porém, apesar de postergar a crise por hora a alternativa seria suficiente para cobrir cerca de metade do que se prevê que a Universidade necessitará de receitas em 2026, mantidos seu nível de excelência e abrangência no futuro. Assim, o montante de recursos aportados provavelmente permitiria à Universidade ter condições de continuar pagando seus servidores docentes e não docentes, sem incidir em recorrentes déficits, mas ainda mantendo patamares salariais rebaixados e sem exercer a reposição necessária, o que no médio prazo pode ainda levar à queda no nível de excelência da instituição.

3.2.2.2 Proposta Fórum das Seis (F6)

O Fórum das Seis reivindica que os atuais 9,57% do ICMS do Estado repassados às Universidades Públicas Paulistas passem a 11,6% do “total do produto” do ICMS-QPE. O Fórum alega que assim seria retomado o percentual aproximado que as universidades paulistas recebiam na média dos três anos anteriores à Autonomia Universitária para cobrir todas as suas despesas.⁴⁹ Essa redução no repasse estabelecida com o decreto da Autonomia Universitária, que regulamentou o financiamento das Universidades Estaduais Paulistas, é compreendida na visão do Fórum das Seis como a origem da crise de financiamento. Caso esse patamar percentual passasse a valer, mantendo a atual repartição de recursos entre as estaduais, a Unicamp passaria a receber 2,6616% do ICMS-QPE, frente aos atuais 2,1958% que recebe.

⁴⁹ Conforme informação fornecida por representantes do Fórum das Seis.

Esse aumento de 0,4657 pontos percentuais no repasse representaria um crescimento real expressivo de 21,21% no valor recebido pela Universidade, ou o equivalente a R\$505.318.613,19 anuais em valores reais. Porém, cabe salientar que assim como o CRUESP, e já de muito antes, o Fórum das Seis reivindica o cessar dos descontos indevidos ao incluir a expressão o “total do produto”, como visto no item 2.2 Descontos Indevidos, o que elevaria o impacto orçamentário da proposta do Fórum para R\$577.999.384,51.

Da mesma forma que na análise da proposta do CRUESP, cabe trazer à tona os indicadores de impacto orçamentário à proposta do Fórum das Seis de aumento do repasse para 11,6% do “total do produto”. Os indicadores apontam que o valor aportado caso a alternativa se viabilizasse corresponderia a 24,26% da média de arrecadação dos RTE dos anos de 2008 a 2019, seria capaz de cobrir 424,63% do déficit médio realizado de 2015 a 2019 e cobriria 175,68% do valor futuro necessário de ser aportado para que a Unicamp mantenha uma boa saúde orçamentária em 2026, mantido o patamar salarial competitivo.

Assim, dentre todas as alternativas propostas, essa é a de maior impacto orçamentário, sendo mais que suficiente para o enfrentamento da crise recente. Mesmo no ano de 2016, em que ocorreu o maior déficit orçamentário, o valor aportado seria suficiente em termos reais para cobrir mais que o dobro do déficit, e no ano de 2026 que, caso considere-se salários competitivos e um quadro de pessoal reconstituído, é de se esperar o maior patamar histórico de despesas com pessoal, visto a estabilização do crescimento da insuficiência financeira, o aumento do repasse proposto seria suficiente para cobrir 175,68% da necessidade de receita futura da Universidade. Assim, a alternativa seria suficiente não apenas para superar a crise orçamentária, mas efetivamente traria a possibilidade da Universidade retomar o processo de expansão do ensino superior público do Estado, assim como reconstituir sua reserva estratégica.

Por fim, cabe ressaltar que além desta proposta, uma vez que a correlação de forças políticas não tem favorecido a Universidade, como será tratado à frente no item 3.1.4 Sustentação Política da Universidade, o Fórum das Seis define outros patamares inferiores de repasse em busca de viabilizar politicamente junto a assembleia legislativa algum aumento do aporte à Universidade.

3.2.2.3 Efetivação da Promessa de Ampliação Não Repassada

Tanto o Fórum das Seis quanto o CRUESP apresentam um consenso em relação a que se efetive a promessa de ampliação não repassada do adicional de 0,05% na cota-parte da Universidade, já tratada no item 2.3 Ampliação Não Repassada. Caso o aumento de 0,05% fosse

realizado, mantido os descontos indevidos, as receitas iriam crescer 2,28% em relação ao patamar atual, o que representaria um impacto orçamentário anual de R\$54.331.771,17.

Em vistas dos indicadores comparativos de impacto orçamentário, o valor arrecadado em termos reais, caso viabilizada a alternativa, seria de 2,28% da média dos RTE de 2008 a 2019, suficiente para cobrir 39,85% do déficit médio de 2015 a 2019 e 16,49% do valor ideal a ser aportado para a saúde orçamentária da Universidade em 2026. Assim, mesmo que se mostre um valor insuficiente para enfrentar a Crise Orçamentária da Universidade, seria, sem dúvida, um aporte importante para retardar o esgotamento da Reserva Estratégica, como aponta o fato de que viabilizado esse aporte ele seria maior do que o déficit registrado em 2019. Porém, reitera-se que o montante é insuficiente para garantir um patamar adequado de saúde orçamentária tanto no presente quanto no médio e longo prazo, mantido o atual padrão de qualidade da Universidade, pois a sua efetividade sobre o orçamento ainda dependeria da manutenção do rebaixamento salarial corrente.

Em especial sobre esse item, não é demais ressaltar que é de grande importância que o repasse prometido se efetive, por tratar-se de um comprometimento do governo do Estado assumido no passado que levou ao aumento das despesas universitárias. Caso o compromisso viesse a ser honrado isso seria importante não apenas pelos aspectos orçamentários elencados, mas principalmente para que as relações do Governo do Estado com a Universidade fossem pautadas por uma relação de cooperação e confiança, facilitando a viabilização de outros acordos futuros necessários à expansão do ensino superior no Estado, bem como da própria viabilização orçamentária da Universidade Estadual de Campinas. Cabe também ressaltar que se o repasse prometido houvesse sido realizado no passado, a condição orçamentária atual da Universidade provavelmente seria outra, com uma reserva estratégica mais robusta e melhores condições para equacionar seu orçamento.

3.2.3 Cessar Descontos Indevidos

Para mensurar os impactos caso o Governo do Estado de São Paulo encerrasse os descontos indevidos, ponto tratado com maior profundidade no item 2.2 que leva esse nome, existem duas formas de cálculo. Uma primeira forma, que é reivindicada pelo Fórum das Seis por sua viabilidade política junto a Assembleia Legislativa, que parte da exigência que às Universidades Públicas Paulistas tenham no repasse de seus recursos isonomia com a forma como esse repasse é feito aos municípios, ou seja, que incidam no repasse à Universidade exclusivamente os descontos que também são feitos no repasse do ICMS aos municípios.

Assim, no caso desta proposta, o Programa Nota Fiscal Paulista e o Fundo Estadual de Combate à Pobreza continuariam a ser descontados da base de arrecadação do ICMS-QPE. O impacto orçamentário anual em valores reais desta proposta seria de R\$72.536.296,88.

Utilizando-se dos indicadores elaborados para análise do impacto orçamentário das alternativas em pauta esse valor corresponderia em termos reais a 3,04% da média de arrecadação dos RTE dos anos de 2008 a 2019, seria capaz de cobrir 53,29% do déficit médio realizado de 2015 a 2019 e cobriria 22,05% do valor futuro necessário de ser aportado para que a Unicamp mantenha uma boa saúde orçamentária em 2026. Assim, pode-se concluir que apesar de um montante significativo de recursos, superior aos déficits realizados em 2015 e em 2019, o que daria um aporte importante ao orçamento universitário para postergar o esgotamento da reserva estratégica, não seria nem próximo do suficiente para que a Universidade tenha um patamar de receitas sustentável com seu nível de excelência e abrangência no futuro.

A segunda forma de calcular o fim dos descontos indevidos seria pela retirada de todos os descontos, inclusive aqueles que incidem sobre os municípios. Retirados a Nota Fiscal Paulista e os valores do Fundo Estadual de Combate à Pobreza os valores reais aumentam 39,23%, passando a R\$100.989.333,79. Neste caso, utilizando-se dos indicadores elaborados para análise do impacto orçamentário das alternativas em pauta, esse valor em termos reais corresponderia a 4,24% da média de arrecadação dos RTE dos anos de 2008 a 2019, seria capaz de cobrir 74,19% do déficit médio realizado de 2015 a 2019 e cobriria 30,70% do valor futuro necessário de ser aportado para que a Unicamp mantenha uma boa saúde orçamentária em 2026. É evidente que esse cessar de todos os descontos feitos sobre a base de cálculo da Universidade propiciam um aporte muito maior que o atualmente realizado, aporte que nos anos de crise recentes seriam suficientes para cobrir os déficits de 2015, 2018 e 2019. Isso seria muito significativo em termos da preservação de nossa reserva estratégica, porém ainda insuficiente para proporcionar uma alternativa orçamentária que comporte o aumento esperado da insuficiência financeira de forma a garantir a sustentabilidade orçamentária futura da Unicamp.

3.2.4 Pagamento da Insuficiência Financeira

A insuficiência financeira, tratada com mais detalhes no item 2.1.1, é o principal vetor de crescimento das despesas da Universidade e assim, a assunção desta despesa pelo Governo do Estado, como consta no artº27 da lei nº1.010, de 01 de junho de 2007, traria grande alívio a sustentabilidade financeira da Unicamp, permitindo a inversão na tendência de represamento da folha de ativos.

Como a insuficiência financeira é crescente e deve estabilizar apenas por volta de 2026, a mensuração dos impactos orçamentários da adoção dessa alternativa deve dar conta de captar sua trajetória no tempo. Diferentemente da metodologia utilizada para mensurar o impacto orçamentário das propostas de aumento do repasse e de que cessem os descontos indevidos, em que se utilizou o valor médio que a adoção da alternativa representava no orçamento de 2008 a 2019 para comparação com os indicadores selecionados, optou-se nesse caso por utilizar-se de dois valores pontuais como referência. O primeiro é o valor que a insuficiência financeira representou em 2019, que permite observarmos os impactos imediatos da assunção desta alternativa frente à crise e a receita, e o segundo é o valor esperado da insuficiência financeira para 2026, ano em que se espera sua estabilização.

Desta forma, caso o governo assumisse o pagamento da insuficiência financeira em 2019, de R\$525,7 milhões, representar-se-ia a liberação de despesas no montante de 22,07% dos RTE arrecadados anualmente⁵⁰. Na prática, essa estupenda folga orçamentária nesse momento dramático de crise significaria que a Universidade passaria a receber do Governo do Estado, valor próximo ao que ela supostamente recebia nos anos anteriores a Autonomia Universitária segundo o Fórum das Seis (F6) e que é reivindicado na proposta de aumento do repasse do ICMS do F6 para 11,6% como tratada no item 3.2.2.2. O montante caso aportado seria capaz de cobrir praticamente 4 vezes o déficit médio realizado de 2015 a 2019.

Se a viabilização da alternativa se mostra mais do que suficiente para garantir a saúde orçamentária da instituição em 2019, no momento final da trajetória de crescimento da insuficiência financeira, com estabilização prevista para 2026 em valores reais de R\$756,9 milhões, a assunção das despesas pelo governo chegaria a representar 230,05% do valor que a Universidade vai necessitar para garantir sua saúde orçamentária com o atual nível de competitividade, excelência e abrangência futuro. Assim, caso o Estado de São Paulo assumisse sua responsabilidade pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, como prevê a legislação, efetivamente a Crise Orçamentária da Unicamp estaria sanada.

3.2.5 Autarquização da Área da Saúde.

No item 2.4, ao tratar-se do orçamento da área da saúde, percebe-se que esta tem desempenhado recentemente uma participação elevada sobre os RTE e sobre a folha de

⁵⁰ Especificamente: da média de arrecadação dos RTE dos anos de 2008 a 2019 em valores reais.

pagamento da Universidade, quando comparada com o período anterior a 2014. Esse movimento ambíguo, que diferentemente do diagnóstico corrente no senso comum da Universidade, mais tem a ver com a expansão das despesas da insuficiência financeira na área da saúde e da conseqüente queda mais que proporcional das despesas com pessoal da Unicamp em relação às da saúde, assim como com a não atualização dos valores do convênio SUS, conduz uma parcela da comunidade universitária a acreditar que o gasto com o hospital encontra-se no cerne da crise orçamentária da Universidade e que a autarquização, com base nos exemplos dos hospitais das demais Universidades Públicas Paulistas, seria uma importante saída da crise.

O processo denominado de autarquização da área da saúde significa desvincular juridicamente a área hospitalar da Universidade, transformando-a em uma autarquia independente, exatamente nos moldes do que hoje é a Universidade Estadual de Campinas. Ou seja, autarquizar a área da saúde é transformar o complexo hospitalar da Unicamp em uma entidade auxiliar da administração pública estatal autônoma, com pessoa jurídica própria, e descentralizada, com patrimônio e receita próprios, porém tutelada pelo Estado (HOSPITAIS..., 2006). Assim, o complexo hospitalar deixaria de estar formalmente integrado à Universidade e por conseqüência sairia da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, onde encontra-se a Unicamp hoje, e passaria a ser vinculado à Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo, com o recebimento de recursos diretos do Tesouro do Estado sem intermediação da Universidade.

A área da saúde, assim como já mencionado no item 2.4 Orçamento da Área da Saúde, é de grande complexidade e seria de grande proveito uma discussão à parte da crise orçamentária da Universidade, exclusivamente voltada às suas especificidades. Desta forma, a discussão aqui proposta não visa esgotar o debate acerca da autarquização do complexo hospitalar, nem pormenorizar qual modelo de funcionamento de hospital, vinculado ou não à Universidade, é melhor. O que se propõe é discutir a autarquização do complexo hospitalar da Unicamp enquanto alternativa frente à crise orçamentária da Universidade, em termos de impacto orçamentário, viabilidade política e sentido público da Universidade.

O debate da autarquização do complexo hospitalar da Unicamp ganhou força com as autarquizações dos hospitais das demais Universidades Públicas Paulistas, ocorridas na última década. Em 2010, ocorreu a autarquização do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto (HCFMRP - USP), ano em que também ocorreu a autarquização do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu (HCFMB - UNESP). Em 2011 foi a vez do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP e, em 2015, a autarquização do

Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Marília (HCFAMEMA). Apesar desses diversos processos de autarquização dos hospitais universitários no Estado de São Paulo terem ocorrido na mesma época, seria importante destacar suas especificidades, desvelando as diferenças dos processos de negociação política com o Governo, o porte diferenciado dos hospitais, assim como de suas idades. Como se verá à frente, a discussão sobre a adoção desta medida na Unicamp exige ser feita de forma contextualizada, atentando-se a cada um dos aspectos mencionados acima.

O complexo hospitalar da Unicamp encontra-se no atual local, fisicamente atrelado à Universidade, desde 1985, tendo sido antes sediado na Santa Casa de Misericórdia de Campinas, na área central da cidade (HOSPITAL DAS CLÍNICA, 2021). Nos diversos centros e hospitais de referência que constituem o complexo hospitalar foram realizadas em 2019 mais de 1 milhão de consultas atendidas, 42 mil internações, 5 milhões de exames laboratoriais e 68 mil cirurgias, o que envolveu mais de 3.303 servidores não docentes da Universidade, 297 médicos docentes e pelo menos $\frac{1}{3}$ deste número de funcionários contratados via Funcamp, além de cerca de 1.100 alunos de graduação e 400 médicos residentes. Desta forma, a autarquização de uma área hospitalar com este histórico e estas dimensões, com um grupo de pessoal constituído e atrelado à Universidade, com largo patrimônio e recursos investidos, e uma tradição de gestão e inserção na vida universitária, revela-se um processo intrincado.

Diferentemente da autarquização de um hospital universitário de pequeno porte ou no início de sua trajetória, onde os contratos, a gestão e as responsabilidades tomadas pelo Estado já são feitas preliminarmente baseadas na configuração de uma autarquia ligada à Secretaria da Saúde, o caso da Unicamp exigiria um longo período de transição da responsabilidade da Universidade para o Governo visando a transferência dos recursos investidos, da gestão, do patrimônio e do quadro de pessoal do hospital. Essa transição pode ser detalhada em três principais movimentos simultâneos, porém com durações diferentes.

O primeiro movimento é a transferência da gestão operacional do hospital, que deixa de ser subordinada às instâncias deliberativas da Universidade e passa a ter autonomia de gestão. Esta transferência é feita de forma bastante acelerada e pode ou não representar uma desvinculação da Universidade, a depender da forma como for estabelecido estatutariamente e das condições estipuladas no regimento interno da instituição autarquizada. Geralmente, como ocorreu nos processos de autarquização supracitados, mantém-se relação com as faculdades de medicina por meio da compatibilidade do tripé ensino, pesquisa e extensão com o complexo hospitalar, mantendo um quadro docente ocupando os cargos de diretoria do Hospital e sendo realizada a administração das unidades pela Universidade.

A Unicamp que forma gestores hospitalares e não apenas médicos e tem larga experiência na gestão hospitalar poderia, portanto, assumir essa função. Por outro lado, no processo de autarquia abre-se uma autonomia que permite a inserção de Organizações Sociais (OS) na gestão dos hospitais e a substituição da atuação do quadro docente. Por isso, é de extrema importância que a autarquia, caso feita, tenha a participação ativa da Universidade no processo, contando com o apoio do governador de forma a garantir um regulamento interno que proteja a Universidade, ao não desfigurar seu papel fundamental prestado ao ensino e à pesquisa na aliança com o complexo hospitalar.

O segundo movimento é a assunção dos gastos com custeio e capital da área assistencial da saúde da Universidade pela Secretária de Saúde do Estado. No caso da Unicamp isso significaria a transferência média em valores reais de R\$67,9 milhões⁵¹ que a Universidade despense anualmente com custeio e capital no complexo hospitalar assumidos pela Secretaria de Saúde do Estado. No caso do Hospital da Unesp de Botucatu, a título de exemplo apenas, essa transferência ocorreu em 4 anos gradualmente.

O terceiro movimento é a substituição dos servidores contratados pela Unicamp para trabalhar no hospital pelo pessoal da Secretaria de Saúde do Estado. Esse processo é o mais gradual entre os três, pois a Unicamp legalmente não pode se desresponsabilizar de seu quadro de servidores da saúde, nem dos seus aposentados. Assim, esse processo ocorre de forma mais lenta pela substituição dos servidores que se demitem ou se aposentam da folha da área da saúde da Unicamp por servidores contratados pela Secretaria de Saúde. A transição do quadro de pessoal é feita exclusivamente por reposição, tomando, no mínimo, mais de uma década para ocorrer e podendo se estender pelo tempo que perdurarem seus servidores, aposentados e pensionistas. No caso dos funcionários contratados via Funcamp, que representam 31% do quadro de servidores do hospital (HOSPITAL DAS CLÍNICAS, 2021), é necessário antes demiti-los e ressarcir-los de seus direitos, o que é um processo caro e que exige um fundo de reserva para se viabilizar.

O processo de transição do quadro pode ser um pouco mais rápido por conta da alta rotatividade do quadro de funcionários típica da área da saúde, que faz que muitos servidores demitam-se do complexo hospitalar antes de se aposentarem, mas na prática significa que, durante um longo período de desvinculação dos servidores da Universidade, convivem quatro regimes simultâneos de trabalho a serem balanceados pela gestão operacional do complexo:

⁵¹ Média referente aos dados de 2009 a 2019.

funcionários CLT Unicamp, funcionários estatutários Unicamp, funcionários Funcamp e funcionários da Secretaria de Saúde.

Ter ciência deste processo é fundamental para dar conta da complexidade operacional e política envolvida na autarquização da área hospitalar e traz à tona a desmistificação de que o processo de autarquização seria fácil e liberaria de imediato recursos adicionais para a Unicamp.

Na prática, como demonstrado quando tratado da transição da folha salarial, o processo é muito mais gradual e não traz grandes alívios orçamentários imediatos à Universidade. A despesa mais imediata da qual a Universidade seria liberada é o orçamento de custeio e capital do hospital, porém este representou em média apenas 2,6% das despesas orçamentárias realizadas entre 2012 e 2019, sendo suficiente apenas para cobrir o déficit de 2019, considerados os déficits recentes realizados. Porém, é de fundamental importância compreender que mesmo a liberação destas despesas do orçamento universitário, transferidas à Secretaria da Saúde, não necessariamente implica que suas respectivas receitas permanecerão com a Universidade, como será explicado mais abaixo.

A autarquização pode ser assim aventada muito mais como uma possibilidade para com que o complexo hospitalar possa se libertar dos limites orçamentários impostos pelo orçamento universitário, garantindo um financiamento adequado da área da saúde que permita sua expansão, do que efetivamente uma alternativa que faça o orçamento da Universidade se liberar das despesas envolvidas com a manutenção da área da saúde.

O exemplo da autarquização do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu (HCFMB - UNESP) deixa evidente que neste processo não há como consequência imediata a liberação de recursos para a Universidade. No caso da UNESP de Botucatu havia a mesma crença propalada na Unicamp de que a saída do hospital do seio da instituição viria a liberar recursos para a Universidade frente à crise orçamentária, porém a autarquização acordada com o Governo do Estado só foi possível pela assunção da contrapartida, por parte da Universidade, da construção de 11 novos cursos de engenharia em 9 cidades do Estado de São Paulo e um novo campus em São João da Boa Vista, restando dúvidas sobre o efetivo benefício financeiro da medida para a Universidade.⁵²

Esse exemplo é icônico no sentido de desvelar que não há garantias de que a autarquização venha acompanhada de benefícios financeiros à Universidade, pois isso é

⁵² Ver: ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNESP; SEÇÃO SINDICAL DOS ANDES - SINDICATO NACIONAL. Cadernos Adunesp, jan. 2016, Disponível em: <<http://www.adunesp.org.br/images/arquivos/publicacoes/Cadernos%20Adunesp/4.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2021.

absolutamente dependente das decisões políticas para sua efetivação e das exigências de contrapartidas do Estado. No caso da Unicamp o repasse do Tesouro do Estado à Universidade de 2,1958% do ICMS-QPE foi definido já pensando o custeio da área da saúde assistencial, e sendo esta desvinculada da Universidade é esperado, e até lógico em termos administrativos, que o Estado reivindique uma parcela desses recursos, ou contrapartida equivalente para não desvinculá-los do orçamento universitário.

Apesar de todas as incertezas envolvidas no processo mencionadas acima, a autarquia já foi discutida internamente na área da saúde da Unicamp e mesmo no Conselho Universitário, obtendo apoio de amplos segmentos da comunidade e sendo apoiada pelo CONSU em 2012. Porém, este apoio, em muito constituído no seio do processo de autarquia das demais unidades hospitalares vinculadas às Universidades Públicas Paulistas, não foi suficiente para fazer com que o processo andasse em virtude dos problemas de viabilidade política internos e externos que envolve. Cabe comentá-los.

Nas negociações com o Governo do Estado encontram-se como pontos a serem ressaltados para negociação a) a contrapartida do investimento realizado pela Unicamp na infraestrutura do Hospital que passaria à Secretaria de Saúde, b) os recursos destinados ao orçamento universitário pelo Governo referentes à manutenção do complexo hospitalar, que permaneceriam ou não com a Universidade e c) as contrapartidas que o governo venha a exigir da Unicamp para efetivar o processo. Até o momento, apesar de diversas tratativas, o Governo do Estado não teve interesse em levar à frente esse processo.

Já em termos de viabilidade política interna à Universidade, encontram-se duas principais questões a serem enfrentadas. A primeira diz respeito ao interesse dos atuais trabalhadores, docentes e não docentes da Universidade, com o processo de autarquia. Os docentes da Faculdade de Ciências Médicas além de terem salas próprias no complexo hospitalar, integram suas atividades de docência à atuação médica local, recebendo complementação especial por esses serviços⁵³, assim como pela realização de plantões. Desta

⁵³ Os docentes da FCM que se envolvem em atividades assistenciais na Área da Saúde recebem complementação salarial. Entre 1990 e 2016 os recursos para essa complementação vinham do Fundo de Complementação Salarial (FUCS), que após meados de 2016 passou a ser regularizado como Fundo de Incentivo para a Valorização Docente Assistencial (FVDA). Em 2019 a complementação salarial era no valor fixo de R\$3.500,00 mensais, pagos de forma igualitária a todos os docentes cadastrados. Para ter direito a complementação exige-se que o docente desenvolva ao mínimo 12 horas no caso de RDIDP e 8 horas no caso de RTC e RTP, de atividades de execução, planejamento, organização, administração, docente-assistenciais ou assistenciais estratégicas na área de saúde, ou exerça a coordenação de disciplinas e/ou módulos de ensino de graduação e residência, assim como atividades de extensão gratuita, vinculadas aos projetos acadêmicos assistenciais da FCM/Unicamp, conforme regulamento próprio. A ampla abrangência das condições exigidas para o recebimento do FVDA pode ser motivo de questionamento, assim como o próprio recurso, financiado por recursos extraorçamentários, também é constantemente contestado dentro da Universidade. Alega-se que uma vez que foi originalmente criado como

forma, a autarquização não apenas os desvinculariam das atividades remuneradas extras, mas também afetaria as organizações internas próprias dos docentes da área da saúde, o que, evidentemente, provoca resistências. Da mesma forma, há o interesse dos médicos e enfermeiros vinculados à Universidade pelo contrato Funcamp, que preferem ser contratados pela Unicamp do que pela Secretaria da Saúde, outro motor interno de resistência à mudança.

A segunda questão, diz respeito ao papel da área da saúde assistencial da Unicamp na constituição do sentido público da Universidade, com o que se pode mencionar três aspectos. O primeiro é que a desvinculação do complexo hospitalar da Unicamp configurar-se-ia na perda de seu maior ativo político junto à sociedade na defesa da Universidade, o que é de grande relevância frente aos diversos ataques à Autonomia Universitária que ocorreram no âmbito estadual e federal recentes.⁵⁴ Um segundo aspecto fundamental, com base em Silva e Caxias (2016), é a possibilidade que se abre de desvinculação das práticas de ensino, pesquisa e extensão da Universidade com a área assistencial da saúde. Nesse sentido, apontam-se a menor proximidade no que tange aos docentes, da manutenção de uma atuação médica cotidiana que amplia seu conhecimento clínico e prático, na menor capacidade de articulação entre as pesquisas realizadas no âmbito da pós graduação com os hospitais, assim como na diminuição potencial do alcance da atuação prática na formação dos estudantes de enfermagem e medicina. O terceiro aspecto é a possibilidade que se abre da chamada “dupla porta”, a prestação de serviços privados voltados a planos de saúde nas imediações do hospital público, como ocorreu no processo de autarquização do Hospital das Clínicas da USP. (SILVA; CAXIAS, 2016)

Sobre esta última, por fim, cabe assinalar que, independentemente do processo de autarquização, já vem se pautando internamente à área da saúde da Unicamp a abertura da “dupla porta”, como alternativa a ser adotada para trazer mais recursos ao complexo hospitalar, de forma a, alegadamente, melhorar sua infraestrutura e equipamentos, uma vez que a Universidade não tem tido condições orçamentárias para realizar os necessários investimentos. Porém, na prática, como Silva e Caxias exemplificam no artigo *Benefícios para alguns, prejuízos para muitos: razões e implicações da adoção da dupla porta de entrada em hospitais universitários* (2016), o que pode ser observado a partir do exemplo da USP é que a dupla porta acaba por promover o atendimento desigual entre usuários do SUS e de planos de saúde,

forma de compensação salarial e não para garantir a assistência, tratar-se-ia de uma excepcionalidade para elevar a remuneração dos docentes da FCM que os demais docentes da Universidade não dispõe. Os docentes beneficiados questionam essa argumentação, alegando que caso não estivessem prestando os serviços assistenciais à Área da Saúde a Universidade teria de estar remunerando no lugar deles um médico especializado para cumprir com a mesma função, assim sendo legítima a remuneração.

⁵⁴ Que serão melhor tratados no item 3.2.6, Observação sobre a Sustentação Política da Universidade, que se segue.

concentrando os recursos auferidos com os planos privados para melhoria do próprio setor que atende aos planos privados e reduzindo a infraestrutura disponível para o SUS, cedida em parte para a viabilização do atendimento privado. Também percebe-se, segundo Silva e Caxias, que os recursos auferidos com a “dupla porta” são muito pouco significativos frente às dimensões e necessidades do complexo hospitalar. Nesse processo em que os autores identificam ocorrer a apropriação dos recursos públicos para ganhos privados, são beneficiadas as empresas conveniadas e os profissionais envolvidos, que passam a ter a possibilidade de remuneração extra, e por isso passam a exercer pressões pela adoção da “dupla porta” internamente à Universidade. Do outro lado quem perde é a sociedade que contribui para o financiamento da instituição, comprometendo o caráter público do atendimento exclusivo para o SUS nos hospitais públicos.

Conclui-se assim, que a autarquização da Área da Saúde não traz garantias orçamentárias para a Crise Orçamentária da Unicamp, encontrando-se seus impactos, para o orçamento universitário e para a sociedade, fundamentalmente dependentes do processo político envolvido em sua efetivação.

3.2.6 Observação Sobre a Sustentação Política Da Universidade

“Para compreender a razão de ser da universidade brasileira e do cerco que hoje vive, é preciso acompanhar a história de sua criação, do seu desenvolvimento, ou seja, sabendo que foi concebida como elemento de construção e consolidação do Estado da Nação. Isso permitirá perceber que hoje está ameaçada a instituição universitária em seu sentido mais geral. Nesse sentido, todas as nossas universidades estão sob risco de dissolução, em suas múltiplas dimensões, de produção cultural, de investigação científica, de formação superior, de diagnóstico e de encaminhamento de questões sociais. Nessa medida, estariam atingidos com essa destruição não só o milhão de partícipes permanentes ou transitórios da comunidade acadêmica, mas também toda a cidadania em função da qual ela foi criada e a serviço da qual está ou deveria estar” (MENEZES, 2001, p. 8).

O orçamento pode erroneamente ser compreendido enquanto uma decisão técnica, contábil, onde está dada a ideia de “responsabilidade fiscal” e essa deverá se viabilizar a quaisquer custos. Mas, na verdade, o orçamento do Estado é a expressão de um conflito político, sobre o destino dos recursos comuns à sociedade. É assim expressão de decisões discricionárias que são estabelecidas de forma conflituosa a partir do poder dos atores envolvidos, de suas

concepções de mundo, das negociações frente às lutas políticas e dos projetos que os detentores da representação política desejam ou não executar.

Desta forma, a sustentação orçamentária da Universidade depende igualmente do apoio político da Assembleia Legislativa do Estado votar o montante a ser repassado às Universidades Públicas Paulistas anualmente, podendo eventualmente esse órgão decidir por rebaixar o repasse estabelecido às Universidades. Pois, o percentual do ICMS repassado às Universidades com o decreto da Autonomia Universitária, e posteriormente os aumentos realizados em 1992 e em 1995, foram todos estabelecidos a partir de decretos do Governador, não encontrando-se regulamentados na Constituição do Estado. Assim, a Autonomia Universitária, que se estabelece fundamentalmente na autonomia de gestão orçamentária e assim do percentual fixo do repasse, encontra-se permanentemente dependente do apoio político do governo. Em 2007, o então governador José Serra (PSDB) ameaçou extingui-la, como é possível compreender a partir da leitura da matéria de Takahashi e Machado (2007), no jornal Folha de São Paulo. Em 2020, o governador João Dória (PSDB) propôs a PL 529, que acabou no que tange às Universidades Públicas Paulistas não se efetivando, mas que previa o confisco do saldo financeiro delas, valor que, como tratado no item 1.3 Corrosão das Reservas: Trajetória de Déficits, tem sido essencial para a sustentação das Universidades Públicas Paulistas, o que também feriria a Autonomia Universitária⁵⁵.

Esses dois exemplos são ilustrativos sobre a conjuntura política do Estado com as Universidades Públicas Paulistas, crescentemente desacreditadas pelos governos sucessivos. Outra fonte de conflito diz respeito à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp) que, em 2019, instituiu uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Universidades, para averiguar “possíveis irregularidades na gestão das três instituições”⁵⁶.

Como será aprofundado a seguir, esse descrédito pelas instâncias de governo do Estado é extremamente problemático, pois a Universidade Pública só faz sentido enquanto um projeto de Estado para o desenvolvimento econômico e social da sociedade brasileira. É este papel fundante que faz a missão da Unicamp ser “promover o conhecimento para uma sociedade democrática, justa e inclusiva” (COORDENADORIA GERAL DA UNIVERSIDADE; COPEI, 2020).

⁵⁵ Em ambos os casos medidas freadas por grandes mobilizações da comunidade acadêmica das três Universidades Públicas Paulistas que lograram a manutenção da Autonomia Universitária.

⁵⁶ Ver: KNOBEL, Marcelo; VALENTINI, Sandro; AGOPYAN, Vahan. CPI das universidades: resultados e lições. 11 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2020/02/11/cpi-das-universidades-resultados-e-licoes>> Acesso em: 10 jan. 2021.

Se a Universidade em sua missão é sujeito da promoção do conhecimento, sua finalidade é com a sociedade, e se a sociedade capitalista moderna tem na promoção do conhecimento instrumento fundamental de desenvolvimento econômico e social, a universidade pública é assim peça chave para o desenvolvimento nacional. Ademais, nos países subdesenvolvidos a universidade pública é ainda mais necessária, como afirma o emérito pensador das universidades latino-americanas Darcy Ribeiro (1975), em seu livro clássico *A Universidade Necessária*. Isso decorre na visão do autor de que nesses países o processo de modernização encontra-se em disputa, podendo tornar-se uma “modernização reflexa”, ou em superação do subdesenvolvimento por meio da “aceleração evolutiva”.

No primeiro caso, Ribeiro explicita que o país se moderniza mantendo o status quo, fazendo dos seus povos consumidores dos produtos sofisticados da civilização industrial, não integrando-se à civilização industrial como sociedades contemporâneas e coetâneas, mas sim tornando-se mais eficazes como entidades dependentes (RIBEIRO, 1975). Já no caso da aceleração evolutiva, como Leher (2017) nos ajuda a compreender, inscreve-se a universidade pública no movimento de arregimentar forças para construção de uma vontade nacional capaz de transformar a realidade brasileira.

Assim, constituir-se-ia o papel da universidade necessária em:

(...) herdar e cultivar com fidelidade os padrões internacionais da ciência e da pesquisa, e o patrimônio do saber humano. E, ainda, capacitar-se para aplicar este saber ao conhecimento da sociedade nacional e à superação de seus problemas; crescer de acordo com um plano, a fim de preparar uma força de trabalho nacional com a magnitude e o grau de qualificação indispensáveis ao progresso autônomo do país. E, desse modo, operar como um motor de transformação da sociedade nacional, através da aceleração evolutiva. (RIBEIRO, 1975, p. 167)

Este ideal de Universidade Pública, voltada à superação do subdesenvolvimento, encontra-se amparado em uma concepção de projeto de desenvolvimento nacional. Por isso, a Universidade Pública não se limitaria à simples formação técnica do alunado, mas também à pesquisa e ao desenvolvimento científico, ao desenvolvimento das ciências sociais e à problematização dos problemas nacionais, ao desenvolvimento artístico e filosófico, caminhos essenciais para o desenvolvimento da nação.

Contudo, é preciso reconhecer que esta universidade defendida por Ribeiro nunca se concretizou no Brasil. No caso da Unicamp, isso é ainda mais marcante, visto que seu fundador, Zeferino Vaz, logo antes de iniciar os trabalhos de fundação da Universidade, foi responsável

pela intervenção a comando do golpe civil-empresarial-militar de 1964 na Universidade de Brasília (UNB), criada em 1962 e então dirigida por Darcy Ribeiro como o projeto piloto da Universidade para a “aceleração evolutiva” no Brasil, resultando no banimento de 80% do quadro de professores da Universidade (LEHER, 2017).

A Universidade Estadual de Campinas nasce assim no bojo de um outro projeto, que visava se sobrepôr àquele de Ribeiro. Projeto este que culminou na Reforma Universitária de 1968 do governo militar, que buscava transformar a universidade brasileira em uma “universidade voltada para a produção de tecnologias, ajustada às exigências da modernização acelerada” (ROMANELLI, 1987, p. 223 apud ALMEIDA, 2001, p. 16). Como Almeida (2001) traz à tona “(...) sua proposta era criar uma universidade integrada com a empresa, voltada para a produção de pesquisa de ponta. Tratava-se de uma universidade que, segundo ele, ‘contribuiria para a elevação do mercado brasileiro, considerado subdesenvolvido’ (VAZ, 1978: 03).”

Apesar de diametralmente oposto ao projeto original da UNB, pode-se notar que o projeto de universidade em que a Unicamp se insere ainda tem por marco a ideia do desenvolvimento nacional e da importância da intervenção do Estado para a sua realização, sendo originalmente um projeto propositadamente direcionado pelo governo militar para o desenvolvimento econômico nacional. Encontra-se aí o ponto chave desta elocubração sobre a sustentação política da Universidade, pois como pode-se depreender de Dourado (2002), a crise da Universidade encontra-se diretamente relacionada à nova fase de reestruturação capitalista com a ascensão do neoliberalismo, onde:

(...) A crítica ao Estado intervencionista [...] e a busca de minimização da atuação do Estado no tocante às políticas sociais, pela redução ou desmonte das políticas de proteção, são prescritas como caminho para a retomada do desenvolvimento econômico por meio da reforma do Estado. A defesa ideológica dessa reforma é implementada pelo discurso de modernização e racionalização do Estado (...) (DOURADO, 2002, p. 235).

Assim, pode-se compreender que o cenário que se põe hoje à universidade pública, de dificuldade para encontrar apoio político junto ao Governo do Estado e a Assembleia Legislativa, encontra-se inserido de forma mais ampla na crise da concepção do Estado enquanto instrumento para o desenvolvimento nacional, em decorrência das modificações no padrão de reprodução do capital, e seus reflexos nos projetos e na visão de mundo dos detentores da representação política.

Desta forma, nos itens anteriores, ao se discutirem mudanças que teriam de passar pela negociação com a Assembleia Legislativa do Estado e com o governador, como o cessar dos descontos indevidos, as alternativas de aumento do repasse do ICMS, o pagamento da insuficiência financeira e a autarquização da área da saúde, é necessário pensá-las em termos de viabilidade política no cenário traçado acima.

A proposta de autarquização do complexo da área da saúde, que depende diretamente do acordo com o Governo do Estado, tem uma maior possibilidade de efetivação, visto que ele foi viabilizado nas demais Universidades Públicas Paulistas. Porém, não apenas a viabilização da alternativa não é garantia de liberação de recursos para a Universidade – como já tratado anteriormente no item 3.2.5 sobre a autarquização – como a Unicamp perdeu o momento histórico onde elas se viabilizaram, com o que são previstas grandes dificuldades para fazê-la enquanto perdurar o estrangulamento da arrecadação do Estado.

No caso do aumento dos repasses do ICMS, do cessar dos descontos indevidos, assim como da assunção do pagamento da insuficiência financeira, trata-se da viabilização de alternativas que, seja pelo aumento nos recursos direcionados às Universidades Públicas Paulistas, seja pela assunção de parte fundamental de suas despesas, configuram-se enquanto aumentos da responsabilização do Estado sobre a sustentação da Universidade. Em outros termos, significam um reforço no compromisso do Estado com o ensino superior público, coerente com a concepção da universidade pública enquanto projeto de estado para à sociedade.

Como tratado acima, ao se encontrar esta concepção crescentemente ameaçada, entende-se que a viabilidade política destas medidas na conjuntura atual é bastante reduzida. Pode-se esperar que uma mudança no grupo político que perdura sobre o governo do Estado venha a viabilizá-la. Contudo, independentemente disto, é evidente que se há um deslocamento dos interesses do capital sobre o sentido da universidade pública, estruturado em uma mudança de paradigma mais amplo da concepção dos instrumentos para o desenvolvimento e do papel do Estado, não deve-se encontrar nesta parcela dos atores sociais historicamente detentores da representação política a virtude que irá garantir a suplementação de recursos necessária.

Pode-se aventar assim, a urgente necessidade da Universidade se legitimar junto a outros atores sociais que, seja pela mobilização social em sua defesa, seja pelo cálculo político dos detentores da representação do Estado frente à opinião pública, pressione a que o Governo e a Assembleia Legislativa passem a agir para a sustentação da Unicamp e de suas colegas estaduais, e não o contrário como tem se observado.

A Unicamp vem crescentemente, mas de forma ainda insuficiente, caminhando para essa legitimação. É o caso da implementação das políticas de democratização do acesso recentes, como as cotas étnico-raciais e o vestibular indígena, desencadeadas pela greve estudantil de 2016, fazendo-a mais representativa da população do Estado, assim como, em outro registro, do protagonismo da Universidade desempenhado frente à crise sanitária do Covid-19. Porém, exige-se ainda um maior empenho para que seu importante papel para o desenvolvimento socioeconômico reverbere na opinião pública, assim como que cresça sua atuação nos âmbitos que encontra-se ainda incipiente, como a extensão popular, que atinge de forma direta a população mais vulnerável, e o desenvolvimento de parcerias com o setor público municipal e estadual. Já no sentido de sua legitimação no setor empresarial a Unicamp historicamente tem sido vanguarda nesta atuação e tem feito grandes esforços recentes para tal⁵⁷, os quais podem também refletir positivamente em sua sustentação política.

3.3 Alternativas Internas

3.3.1 Enxugamento de Funcionários

Como foi tratado no item 2.1.2.2.1 Inchaço de Funcionários?, é comum o argumento de que as dificuldades orçamentárias referentes à folha de pagamento das universidades estaduais decorrem do excessivo número de servidores não docentes, e uma possível solução para a crise seria o enxugamento do quadro de funcionários. Efetivamente esse diagnóstico é reforçado pelas alternativas praticadas pela USP para o enfrentamento da crise orçamentária da instituição, onde decidiu-se pelo Programa de Demissão Voluntária (PDV) em 2016, exatamente com o objetivo de reduzir o número de servidores e reduzir o tamanho da folha de pagamentos.

Na Unicamp, como já tratado no capítulo anterior, ocorreu nos anos 1990 um processo de significativo enxugamento de seu quadro de servidores não docentes. Patamar que manteve-se relativamente estável no tempo, tendo um aumento pontual em 2013 e 2014 e então sendo rebaixado ano a ano, com a não reposição dos servidores que se aposentam, em decorrência das políticas de contenção de despesas frente à crise orçamentária. Isso representou, entre 2014 e 2019, uma redução de 16,2% do quadro de ativos, chegando, em 2019, a 7.135 servidores não

⁵⁷ Pode-se mencionar por exemplo o projeto, em processo de implementação, do HUB;

Internacional para o Desenvolvimento Sustentável no terreno da Fazenda Argentina, adquirida em 2014, assim como o crescente destaque dado pela Universidade a atuação da INOVA, Agência de Inovação da Unicamp.

docentes, menor nível da série histórica que inicia-se com a Autonomia Universitária. Como tendência, pode-se inclusive projetar para o futuro a continuidade de queda do número de servidores, ao mesmo tempo em que ocorre a expansão dos cursos, vagas, campus e atendimentos hospitalares.

Assim, é ponto de partida que não se pode identificar como responsável pela crise a expansão da contratação de servidores na Unicamp, uma vez que o aumento realizado entre 2013 e 2014 serviu como reposição antecipada das demissões que se seguiram e que a alternativa de enxugamento do quadro de funcionários já vem sendo posta em prática desde os princípios da crise, o que efetivamente tem ajudado nas recorrentes reduções das despesas com pessoal ativo. Uma vez que a alternativa já vem sendo adotada gradualmente, transparecendo seus efeitos na redução da folha de ativos, e a aferição do impacto orçamentário de uma eventual redução do quadro é indevida sem a clareza sobre os limites para uma possível redução do quadro, bem como das possibilidades de reorganização interna dos trabalhadores, opta-se por no caso desta alternativa não realizar a mensuração de seus efeitos sobre o orçamento em vistas dos indicadores criados, situando a discussão no âmbito mais político e de suas possíveis consequências.

Mesmo não sendo o caso, como veremos à frente, muitas vezes o caminho tomado pela USP da adoção de um PDV é aventado para a Unicamp. Sugere-se este instrumento uma vez que a estrutura do funcionalismo público impõe uma grande dificuldade para demissões e redução do quadro. O Programa de Demissão Voluntária (PDV) é um mecanismo que permite a redução da folha salarial pela demissão de servidores celetistas, preferencialmente entre 55 e 72 anos, com pelo menos 20 anos de exercício. Como trata-se de servidores contratados em regime CLT, a demissão destes reduz a folha de pagamento, pois a aposentadoria deles não é custeada pelo orçamento universitário, mas pelo INSS. Na Unicamp, em 2019, encontravam-se 3.810 servidores não docentes em regime CLT passíveis de serem afetados pela medida. O PDV tem um custo alto no curto prazo, fruto das indenizações pagas aos servidores por aceitarem sua demissão voluntariamente. No caso da USP, a indenização por servidor podia chegar a até R\$400 mil (PREVIDELLI, 2014), apesar de na maioria expressiva dos casos não chegar a este valor. Apesar do alto custo imediato para a universidade, decorrente das indenizações, ele é compensado no médio prazo pela redução da folha salarial.

O reitor da Unicamp Marcelo Knobel, em entrevista concedida em setembro de 2017 (R7..., 2017), excluiu a possibilidade de realização de um PDV na Universidade, nos seguintes termos:

A maioria dos nossos funcionários CLT, que poderiam entrar em um plano de demissão voluntária, está no hospital, onde a gente precisa deles. Além disso, um PDV tem um custo e não temos os recursos. A gente acredita que tem condições de sair da crise sem fazer o PDV.

Aliás, a mudança de regime de servidores CLT para Estatutário, tratada no item 2.1.2.2.3. ao reduzir o número de servidores CLT com idade mais avançada dentro da Universidade, contribuiu para esse estreitamento nos impactos que um eventual PDV poderia vir a gerar.

Outro aspecto que deve ser levado em conta ao pensar a possibilidade de um PDV, é o quão prejudicial a redução brusca do quadro de servidores desencadeada pelo PDV pode ser para as atividades fins da Universidade, podendo inclusive obrigar a Unicamp a reduzir seu tamanho e abrangência. Ademais, a medida, caso tomada como o fez a USP, acarretará no desligamento principalmente dos funcionários com maior escolaridade e expertise da Universidade, prejudicando especialmente as atividades de pesquisa e laboratórios que dependem de técnicos especialistas (PIDV..., 2021). De qualquer forma, independente da adoção do Plano de Demissão Voluntária, a redução do quadro sem perspectivas de recomposição do mesmo já encontra-se posta e necessita urgentemente ser enfrentada, pois caso não o seja, acabará por precarizar as condições de trabalho, piorar os resultados auferidos e inviabilizar a Universidade no atual nível de qualidade e abrangência.

Um caminho provável para o enfrentamento deste problema é a reorganização interna dos servidores, a otimização e automação do trabalho e a integração das estruturas fragmentadas de administração e serviços, mas estas devem encontrar grandes dificuldades de se viabilizar politicamente na Universidade e não garantem por princípio suprir o rebaixamento do quadro, e assim resolver os graves problemas que este gera. De uma forma ou de outra, a Universidade terá de lidar com este problema até que se consiga estabelecer um quadro de saúde orçamentária.

3.3.2 Cobrança de Mensalidades

No debate público são recorrentes as propostas sobre cobrança de mensalidades nas universidades do Estado: cobrar de todos igualmente e ter bolsas para os mais pobres, cobrar apenas dos mais ricos, cobrar apenas após os estudantes se formarem, cobrar proporcionalmente

à renda e trazer o programa de financiamento FIES e o de bolsas PROUNI junto com a cobrança.

A interdição da cobrança congrega principalmente reitores de universidades públicas, conselhos universitários, entidades do movimento estudantil e movimentos sociais e sindicais. Já as propostas de cobrança são defendidas por instituições multilaterais como o Banco Mundial, grandes veículos midiáticos como a Folha de São Paulo⁵⁸, associações das universidades privadas, como a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (VITAL; CRESPO, 2017), e políticos de espectros ideológicos diversos, como o ex-ministro da educação Abraham Weintraub e o governador da Bahia Rui Costa, do Partido dos Trabalhadores. Ambos os posicionamentos encontram larga produção acadêmica e dividem os pesquisadores.

Antes da análise dos impactos orçamentários e políticos envolvidos na adoção desta medida na Unicamp, cabe ressaltar que a cobrança de anuidades nas Universidade Públicas Brasileiras é inconstitucional, uma vez que vai contra o princípio da “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais” estabelecido no artigo 206 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), necessitando para poder ser implementada da aprovação por três quintos dos votos em dois turnos de votação em cada uma das casas legislativas federais.

Apesar da inconstitucionalidade da cobrança em cursos de graduação e pós-graduação stricto sensu públicos, o Supremo Tribunal Federal em 2014 admitiu a constitucionalidade de cobrança de mensalidades em cursos de extensão e pós-graduação lato sensu (especialização) nas universidades públicas.

Assim, a seguir trataremos de dois âmbitos da cobrança de mensalidades na Unicamp: aquela que já é realizada nos cursos de extensão pagos e que a partir de 2021, em virtude da aprovação pelo Conselho Universitário em 2020, se estenderá à pós graduação lato sensu da Universidade, e aquela que encontra-se ainda a revés da legislação, que é a cobrança de mensalidades na graduação da Unicamp.

Em virtude das limitações impostas pela abrangência desta pesquisa a análise não se estenderá a cobrança na pós-graduação stricto sensu, bem como nos colégios técnicos da Unicamp. Cabendo ressaltar que em todos os casos o avanço recente das políticas de democratização do acesso, como a adoção das cotas étnicos raciais, tem modificado o perfil socioeconômico dos estudantes em favor da população mais vulnerável, o que impõe crescentes dificuldades na viabilização da cobrança de mensalidades.

⁵⁸ Vide (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019).

3.3.2.1 Cobrança de Mensalidades nos Cursos de Extensão e Pós Graduação Lato Sensu⁵⁹

Apesar da Câmara Federal ter reprovado a PEC 395/14, em março de 2017, que admitia a cobrança de mensalidades em cursos de extensão e pós-graduação lato sensu (especializações) em faculdades públicas, um mês após, o Superior Tribunal Federal, por sua vez, foi no sentido inverso e liberou as universidades para cobrarem por essas modalidades de ensino. Com a liberação pelo STF da cobrança dos cursos de extensão, diversas Universidades Públicas passaram a regularizar a cobrança dos mesmos em seus regimentos internos, criando assim mais uma mercadoria educacional a ser ofertada pelas instituições públicas, ao lado dos cursos de extensão pagos que historicamente já eram ofertados.

Na Unicamp não foi diferente, a aprovação da cobrança da pós graduação lato sensu gerou reações da comunidade, mesmo assim foi aprovada pelo Conselho Universitário no ano de 2020. Relativamente semelhantes aos cursos de pós-graduação lato sensu, a Unicamp já vem ofertando há décadas diversos cursos de extensão pagos pela Escola de Extensão da Unicamp (EXTECAMP).

Uma vez que os cursos de pós-graduação lato sensu pagos serão implementados apenas a partir de 2021, pode-se exprimir os impactos orçamentários para a instituição da oferta de mercadorias educacionais como está a partir do que ela já vem arrecadando com os cursos de extensão pagos ofertados. Entre 2008 e 2019, em média, os cursos de extensão ofertados pela Unicamp renderam o aporte de 23,6 milhões de recursos extraorçamentários anuais à Universidade (a preços de março de 2019 IPCA/IBGE). Cabe salientar que uma vez que se trata de recursos extraorçamentários eles já tem finalidade prévia, não podendo ser utilizados para o pagamento de despesas orçamentárias, como salários. Todos os recursos extraorçamentários que envolvem prestação de serviços pela universidade, sejam convênios, contratos ou cursos de extensão pagam taxas à Unicamp, sendo parte delas destinadas à reitoria, caso dos recursos PIDS, e outra parte às Unidades, caso do AIU (Apoio Institucional à Unidade).

O impacto orçamentário destes recursos, como pode-se observar pela monta dos recursos arrecadados, é pequeno e mesmo caso pudessem ser empenhados para tal, não seriam

⁵⁹ As informações contidas neste item 3.3.2.1 referentes às críticas ou a defesa da cobrança de mensalidades em cursos de extensão e pós graduação lato sensu na Unicamp derivam do conhecimento notório do autor em relação aos posicionamentos políticos desenvolvidos internamente à Universidade sobre o tema. Esta decorre da sua participação ativa no debate sobre esta questão tanto no Instituto de Economia, quanto no Conselho Universitário da Unicamp, no qual encontrou-se conselheiro universitário à época da decisão pela cobrança na pós graduação lato sensu, participando enquanto membro votante do grupo de trabalho que após a aprovação foi responsável pela regulamentação da implementação da cobrança.

capazes de suprir as mínimas necessidades do orçamento universitário. Os cursos de extensão pagos, olhados à luz dos indicadores orçamentários selecionados, representam apenas 1% da média da arrecadação anual dos RTE entre 2008 e 2009, representam apenas 17,33% do déficit médio realizado entre 2015 e 2019 e suprem apenas 7,17% dos recursos futuros estimados a serem aportados à Universidade em 2026 para garantir a saúde orçamentária da instituição.

Se o impacto orçamentário dos cursos é baixo, por outro lado, eles cumprem duas funções que fazem com que as unidades que os oferecem considerem-nos fundamentais: servem como fontes de recursos às Unidades, por meio da arrecadação via taxas de AIU, e servem como forma de remuneração extra aos professores que oferecem os cursos. Estes recursos às Unidades podem ser utilizados para custeio de reformas, aquisição de materiais, pagamento de funcionários Funcamp, concessão de bolsas e, por serem de origem extraorçamentária, também têm a facilidade de serem utilizados com maior maleabilidade, não exigindo-se a aprovação prévia no orçamento universitário. Na prática, acabam mesmo que pela pequena monta, por serem especialmente úteis na substituição dos recursos de custeio, crescentemente estreitados com a crise orçamentária da Universidade.

São as unidades de ensino e pesquisa que pertencem às áreas de conhecimento com maior atratividade de mercado que concentram a maioria desses cursos e de seus recursos. O Instituto de Economia lidera com 176 cursos oferecidos em 2019, seguido pela Faculdade de Ciências Aplicadas com 171 cursos, em seguida encontra-se a Faculdade de Ciências Médicas com 132 cursos, e assim por diante. Já ao fim da lista encontram-se institutos como o Instituto de Física com 5 cursos oferecidos e o Instituto de Filosofia e Ciências Humanas com 4 cursos.

Essa disparidade de cursos por área de conhecimento concentra uma das principais críticas à cobrança dos cursos de extensão, acusada de aumentar a desigualdade entre as Unidades ao favorecer com o aporte de recursos aquelas com maior atratividade de mercado. Uma segunda crítica reside no direcionamento da estrutura universitária, inclusive dos professores, para a pauta de pesquisa e ensino direcionada pelo mercado e não pelo interesse público, quando a infraestrutura utilizada assim como os professores pesquisadores envolvidos são custeados com verba pública. Isto decorreria de que para se viabilizarem de forma rentável os cursos necessitam ser atrativos para o mercado. A terceira crítica comum a esses cursos, é que uma vez que eles garantem retorno financeiro adicionais às unidades e aos professores envolvidos, diferentemente dos cursos de graduação e pós graduação gratuitos, estes passariam a ser privilegiados na estrutura universitária, no uso de materiais e salas nos institutos, como na própria distribuição da dedicação docente. Por fim, a crítica mais veemente encontra-se no princípio público da Universidade: uma vez que o ensino superior é público e direito de todos

os cidadãos, todos os produtos da universidade pública devem seguir o princípio da gratuidade, garantindo que todo cidadão independente de sua condição de renda possa acessá-lo.

Frente a estas críticas argumenta-se que, embora se criem desigualdades entre as Unidades, é melhor para a infraestrutura universitária o aporte extra de recursos aos institutos e faculdades que conseguirem realizar as atividades de extensão, do que a proibição para toda a comunidade destas atividades.⁶⁰ Sobre o direcionamento da estrutura universitária ao interesse do mercado, pressupõe-se que o regime de dedicação integral ao ensino e a pesquisa, que regula a carga horária docente, deve impedir este tipo de situação, bem como a fiscalização por parte das comissões de graduação, de extensão e da congregação dos institutos e faculdades. Sobre o princípio da gratuidade da Universidade, argumenta-se que estes cursos não o ferem, uma vez que são cursos de especialização, e não de formação, direcionados a qualificação de pessoas já inseridas no mercado de trabalho. Sobre este quesito ainda, argumenta-se que uma vez que os cursos dependem das mensalidades para existirem, já que não estão previstos no orçamento universitário, a não cobrança de mensalidades os inviabilizariam, atingindo negativamente os 18.299 alunos matriculados, em 2019. Por sua vez, como são cursos destinados à especialização, acabam muitas vezes por serem custeados pelas empresas dos alunos matriculados ou utilizados pelos alunos como forma de subirem na carreira internamente à empresa, e assim se fossem custeados pelo recurso público serviriam ao benefício privado mais do que ao interesse público, argumentado assim ser adequada a cobrança neste caso.

Independente das opiniões divergentes sobre o tema sucintamente resumidas acima, é consenso que estes recursos não são uma alternativa viável para a sustentação orçamentária da Universidade.

3.3.2.2 Cobrança de Mensalidades nos Cursos de Graduação da Unicamp

O documento do Banco Mundial (2017) *Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* congrega os dois principais argumentos utilizados no debate público e acadêmico em defesa da cobrança de mensalidades nas Universidades Públicas brasileiras. Primeiro, a universidade pública tem caráter regressivo, ou seja, concentrador de

⁶⁰ Aliás, é importante ressaltar que algumas Unidades de Ensino com poucos cursos também demonstram pouco interesse em ampliar sua oferta, quer por questões que dizem respeito à histórica oposição de seu corpo docente às modalidades de cursos pagos “oferecidos para o mercado”, quer por encontrarem, entre seus professores, maiores interesses em outras propostas que também podem arrecadar recursos para as Unidades de Ensino, a exemplo das parcerias no desenvolvimento de pesquisas científicas com empresas privadas, ou nos financiamentos da pesquisa científica com recursos de agências de fomento públicas, de empresas públicas, ou de organismos internacionais.

renda, uma vez que é financiada pelos mais pobres e utilizada pelos mais ricos, custeando o ensino superior daqueles que já teriam condições de pagá-lo e elevando suas rendas futuras. Segundo a cobrança de mensalidades permitiria um significativo alívio orçamentário às Universidades Públicas. Assim, a adoção da cobrança de mensalidades seria capaz de aumentar os recursos das universidades federais sem sobrecarregar o orçamento público e promovendo equidade. Cabe analisarmos esses argumentos à luz do caso específico da Unicamp.

A afirmação de que a Universidade Estadual de Campinas seria restrita ao estrato mais rico da população pode ter tido maior aderência à realidade no passado, mas o processo de democratização do acesso ao ensino superior iniciado em 2005, com a implementação do Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (PAAIS), intensificado radicalmente com a adoção das cotas étnico raciais e do vestibular indígena a partir de 2019, tem transformado progressivamente o perfil sócio econômico e racial dos estudantes da Universidade, como pode-se observar nas tabelas TAB. 3 e TAB. 4 abaixo.

TABELA 3 – PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DO ESTADO E DOS INGRESSANTES DA GRADUAÇÃO DA UNICAMP POR COR/RAÇA DECLARADA (2012, 2014, 2018 E 2019)

Cor/Raça declarada	2012		2014		2018		2019	
	Pop. SP	Ingressantes Graduação UNICAMP						
Branca	64,7%	76,5%	64,3%	72,6%	59,1%	68,3%	57,8%	57,3%
Preta	5,6%	2,9%	5,8%	3,8%	7,6%	5,0%	7,8%	7,6%
Parda	28,3%	12,5%	28,1%	14,1%	31,6%	18,6%	32,6%	27,5%
Amarela	1,2%	5,6%	1,8%	4,8%	1,5%	4,2%	1,5%	3,4%
Indígena	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%	2,1%
Não Declarado*	0,0%	2,3%	0,0%	4,6%	0,0%	3,7%	0,0%	2,2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria com base em Microdados da PNAD Contínua/IBGE (2012, 2014, 2018 e 2019) para População do Estado de São Paulo e Perfil Sócio Econômico Geral da CONVEST/Unicamp (2012,2014, 2018 e 2019) para Ingressantes Graduação Unicamp.

Nota: *Aqueles classificados como “Ignorado” pela PNAD e aqueles classificados como “Em branco” pela CONVEST foram acrescidos ao “Não declarado”.

Na TAB. 3 acima pode-se observar a progressão recente do perfil étnico racial dos ingressantes da graduação da Unicamp, em relação ao mesmo perfil da população do Estado de São Paulo.⁶¹ É observável um movimento progressivo onde a Universidade torna-se

⁶¹ Sobre a evolução do perfil étnico racial da população do Estado de São Paulo, o qual não é o enfoque desejado nesta pesquisa, pode-se perceber uma progressiva redução da participação do extrato branco da população e um

crescentemente mais representativa da população paulista. Neste ressalta-se o crescimento expressivo da participação da população negra (pretos e pardos) e indígena, acompanhada da redução da participação da população branca e amarela, nos ingressantes da graduação em 2019. Este movimento, que faz com que possa-se considerar que os ingressantes da graduação da Unicamp sejam finalmente representativos da composição étnico racial da população do Estado de São Paulo em 2019, é fruto da adoção das Cotas Étnico Raciais e do Vestibular Indígena, implementados pela primeira vez no mesmo ano.

TABELA 4 - PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DO ESTADO E DOS INGRESSANTES DA GRADUAÇÃO DA UNICAMP POR FAIXA DE RENDA DOMICILIAR/FAMILIAR (2012, 2014, 2018 E 2019)

Rendimento domiciliar ou familiar*	2012		2014		2018		2019	
	Pop. SP	Ingressantes Graduação UNICAMP						
Menos de 1 SM	3,3%	0,3%	2,1%	0,6%	3,2%	1,6%	2,7%	3,2%
1 SM até menos de 2 SM	13,8%	11,6%	11,0%	5,2%	8,1%	9,8%	7,5%	11,7%
2 SM até menos de 3 SM	17,4%	15,1%	13,1%	10,5%	8,9%	12,5%	9,4%	13,7%
3 SM até menos de 5 SM	27,2%	33,4%	27,7%	21,1%	25,9%	22,5%	23,4%	22,7%
5 SM até menos de 7 SM	13,4%	11,0%	15,6%	16,7%	16,5%	16,9%	15,9%	16,7%
7 SM até menos de 10 SM	11,3%	12,2%	12,8%	15,2%	14,3%	14,0%	16,9%	12,3%
10 SM até menos de 15 SM	6,8%	6,0%	8,2%	13,4%	10,3%	10,5%	11,0%	9,3%
15 SM até 20 SM	2,6%	3,6%	3,2%	5,8%	4,6%	4,7%	5,4%	3,9%
Mais de 20 SM	4,1%	2,2%	6,2%	9,3%	8,0%	6,0%	7,8%	5,3%
Não classificados	0,1%	4,7%	0,1%	2,2%	0,1%	1,5%	0,1%	1,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria com base em Microdados da PNAD Contínua/IBGE para População do Estado de São Paulo e Perfil Sócio Econômico Geral da CONVEST/Unicamp.

Nota: *Para a população do Estado de São Paulo utilizou-se a faixa de rendimento domiciliar habitual de todos os trabalhos e efetivo de outras fontes, exclusive o rendimento das pessoas cuja condição na unidade domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico disponível na PNAD Contínua/IBGE (2012, 2014, 2018, 2019). Enquanto para Ingressantes da Graduação da Unicamp utilizou-se o Rendimento Mensal Familiar disponível no e Perfil Sócio Econômico Geral da CONVEST/Unicamp. Há assim a possibilidade de discrepâncias relativas a diferença entre rendimento familiar e rendimento domiciliar. Cabe também informar que aqueles classificados como “Em branco” pela CONVEST foram acrescidos aos “Não classificados” na tabela.

progressivo aumento do extrato preto e pardo. Esta mudança encontra-se muito atrelada ao fato de que a informação de cor/raça é autodeclarada, e pode-se encontrar nas importantes transformações recentes em relação a afirmação da identidade da população negra, constantemente negada e subjugada pelo racismo estrutural, a motivação desta alteração na composição étnico-racial da população do Estado.

Já na TAB. 4 acima, observa-se a progressão da participação da população dos ingressantes da Unicamp por faixa de renda familiar em relação a participação da população do Estado de São Paulo por faixa de renda domiciliar. Apesar das ressalvas que pode-se fazer da comparação entre renda domiciliar e familiar e do aumento da participação dos menores extratos salariais em virtude do rebaixamento geral da renda da população fruto da crise econômica vivenciada no país, em nada se alteram as conclusões que se seguem, sendo a comparação realizada válida e suas conclusões aderentes à realidade frente os dados disponíveis.

Como é possível observar na TAB. 4, enquanto em 2012 apenas 0,3% dos ingressantes da graduação da Universidade tinham renda familiar menor que 1 salário-mínimo, frente 3,3% da população do Estado de São Paulo, em 2019 esse percentual cresce na Universidade para 3,2%, dobrando em relação a 2018 e fazendo com que pela primeira vez na história a Universidade tenha uma participação dos que ganham menos de 1 salário mínimo entre os seus ingressantes superior a participação desta faixa de renda domiciliar no Estado, que foi de 2,7%. Este fato pode ser associado a adoção das Cotas Étnico Raciais e do Vestibular Indígena, que ao aumentarem a representação da população negra e indígena, em razão destas populações encontrarem-se proporcionalmente mais representadas entre as camadas mais pobres, aumentam a participação desta faixa de renda entre os ingressantes da Unicamp.

Marcadamente o ano de 2019 foi um marco para a representatividade da população do Estado de São Paulo na Universidade Estadual de Campinas. Pela primeira vez a participação das populações com menos de 3 salários-mínimos encontraram-se sobrerrepresentadas frente a população do Estado de São Paulo, ao mesmo que foi a primeira vez na história em que os extratos com renda superior a 7 salários-mínimos se encontraram sub representados. Uma vez que esta importante mudança está diretamente vinculada as políticas afirmativas adotadas no âmbito da Universidade, e que estas têm caráter perene, deve-se esperar que gradualmente esta sobre-representação da população mais pobre do estado reflita no perfil geral do estudante de graduação da Unicamp. Ademais, como pode-se observar na TAB. 4, a Universidade já vinha progressivamente ampliando essa representatividade através de outras políticas de democratização do acesso adotadas anteriormente.

Assim, não se pode afirmar que a Unicamp é constituída exclusivamente pelos extratos mais ricos da população, sendo descrita como elitista, ou como instrumento de concentração de renda. Pelo contrário, a Universidade Estadual de Campinas tem se tornado cada vez mais uma Universidade diversa, representativa da sociedade paulista e promotora da mobilidade social.

Inclusive, mantida a distribuição observada nos ingressantes na graduação de 2019 nos próximos anos, a Unicamp terá, em contradição à taxação de um suposto caráter regressivo, um caráter progressivo, representando mais os extratos mais pobres do que os mais ricos da população.

Deve-se também questionar a visão que limita o retorno da Universidade Pública a um aspecto privado, exclusivamente constituído dos ganhos de qualificação e produtividade individuais dos estudantes que tiveram a oportunidade de cursá-la, visão “que compartimenta a educação superior em entes concorrenciais e redefine o estudante como consumidor, em detrimento de seu efeito sistêmico” (LENK; PEREIRA, 2017, p. 23). Efeito sistêmico este que age sobre toda a sociedade brasileira e faz da Universidade Pública peça fundamental para o enfrentamento do subdesenvolvimento, seja como instrumento de desenvolvimento técnico científico, como local de autoconhecimento e questionamento dos problemas nacionais, como instituição de produção e cultivo do saber humano, como promotora do crescimento da produtividade e qualificação da mão de obra, como formadora de inovações e impulsionadora de empresas, seja pela variedade dos serviços prestados, inclusive hospitalares, e pelos instrumentos da extensão universitária e de fomento às políticas públicas de desenvolvimento regional e local. Os efeitos dessas medidas também deveriam ser contabilizados no cálculo que visa mensurar o custo-benefício que a Universidade impõe à sociedade que contribui para ela, como é evidente no excerto que se segue:

(...) o caráter sistêmico dos efeitos da universidade não é uma especificidade nacional. Nos Estados Unidos, para citar um único exemplo, observou-se que em áreas metropolitanas com concentração elevada de profissionais graduados, os salários são significativamente mais altos, inclusive para trabalhadores sem diploma universitário, em todos os níveis de educação (MORETTI, 2004) (LENK; PEREIRA, 2017, p. 22-23).

Este recente processo de democratização do acesso, observável nas tabelas acima, exige que no cálculo do impacto orçamentário da adoção da cobrança de mensalidades na graduação da Unicamp, seja compatibilizado o novo perfil socioeconômico do estudante de graduação que vem progressivamente se constituindo. Assim, utilizar-se-á como referência para a mensuração dos impactos econômicos da medida o perfil socioeconômico dos ingressantes de 2019, que serão expandidos neste exercício de projeção a todos os demais estudantes de graduação, em vias de garantir a maior fidelidade às condições sócio econômicas futuras da comunidade discente de graduação.

Como mencionado no início do tópico, existem inúmeras propostas de cobrança de mensalidades: nesse exercício opta-se por avaliar dois modelos hipotéticos de cobrança que buscam refletir o debate público. O primeiro modelo prevê o pagamento de mensalidades de igual valor a todos os estudantes com renda familiar superior a 20 salários mínimos, em consonância com as propostas de que apenas os mais ricos deveriam pagar mensalidades nas instituições públicas de ensino superior⁶². Serão avaliados três patamares de cobrança neste caso, em conformidade com os patamares cobrados por diferentes instituições de ensino superior privado no Brasil em 2020, respectivamente, R\$5.100,00 cobrados pela FGV São Paulo, R\$1.505,00 cobrados pela PUC Campinas e R\$ 570,00 cobrados pela Anhanguera Campinas⁶³.

O segundo modelo prevê a cobrança de mensalidade progressiva para todos os estudantes que se encontrem fora da atual faixa de renda dos beneficiários da Bolsa Auxílio Social (BAS)⁶⁴ do Serviço de Apoio ao Estudante (SAE) da Universidade, ou seja, incidirá sobre aqueles estudantes com faixa de renda superior à dos bolsistas. Uma vez que os beneficiários da BAS têm em sua expressiva maioria renda familiar média de até 1,5 salários-mínimos per capita bruto e considerando o tamanho médio da família no Estado de São Paulo de 3,14 pessoas (IBGE, 2011), neste modelo será estipulada a cobrança de mensalidades àqueles que tiverem renda familiar superior a 5 salários mínimos. Para estipular esse patamar progressivo de cobrança será considerado para o valor das mensalidades a sua ampliação em conformidade com o crescimento da renda familiar, em semelhança ao cálculo do Imposto de Renda. Estipulou-se, assim, as respectivas alíquotas de cobrança de mensalidade para as faixas salariais: isenção até 5 SM, entre 5 e 7 SM, pagamentos de 10%, entre 7 e 10 SM, de 12,5%, entre 10 e 15 SM, de 15%, entre 15 e 20 SM, de 17,5% e acima de 20 SM, a alíquota será de 20% da renda familiar com ensino superior⁶⁵.

⁶² Essa proposta se aproxima do projeto de lei PL 782/2015 apresentado pelo então senador Marcelo Crivella (Republicanos), que previa a cobrança para todos os estudantes com renda superior a 30 salários-mínimos no valor correspondente à média do custo per capita dos alunos matriculados no mesmo curso. Em virtude de a Unicamp disponibilizar apenas o número de pessoas com renda superior a 20 salários mínimos e tratar-se de um exercício ilustrativo, optou-se por utilizar este patamar de renda familiar como recorte.

⁶³ Para os valores de cobrança de mensalidade utilizaram-se os seguintes cursos: administração diurno da FGV, administração matinal ou noturno da PUC Campinas e administração noturno da Anhanguera Campinas. Os valores foram consultados por contato telefônico na secretaria das instituições.

⁶⁴ A bolsa auxílio social é destinada a alunos de graduação e têm para a concessão da bolsa o critério socioeconômico, sendo acessada por meio de participação no processo seletivo anual do Serviço de Apoio ao Estudante. Em janeiro de 2020 o benefício encontrava-se no valor de R\$ 678,81 (não reajustado desde setembro de 2015). (AEPLAN, 2020)

⁶⁵ Para o cálculo do valor arrecadado pela adoção da cobrança de mensalidades nos moldes do segundo modelo foi considerado a renda média da faixa salarial referida, sendo que para as pessoas com renda superior a 20sm, onde não é possível extrair a renda média da faixa salarial, foi considerado a renda média de 20sm. Para o cálculo empregou-se também o salário-mínimo a preços de 2019. Isso resultou no valor médio estimado de cobrança de

Os resultados de ambos os modelos encontram-se visíveis na TAB. 5 abaixo, assim como seus respectivos indicadores de impacto orçamentário em conformidade com os indicadores estipulados na introdução do capítulo.

TABELA 5 - COBRANÇA DE MENSALIDADES: PROJEÇÕES DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO NA UNICAMP.

Público	Mensalidade (R\$)	(A) Valor Anual Arrecadado (R\$)	(A)/RTE Médio 2008-19	(A)/Déficit Médio 2015-19	(A)/Necessidade de Recursos Futuros em 2026
Acima de 20 SM	5.100,00	61.926.330,46	2,60%	45,49%	18,82%
	1.505,00	18.274.338,69	0,77%	13,43%	5,55%
	570,00	6.921.178,11	0,29%	5,08%	2,10%
Acima de 5 SM	Progressiva	77.335.949,12	3,25%	56,82%	23,51%

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do Perfil Sócio Econômico Geral do Ingressante 2019 da CONVEST.

No caso de viabilizado o modelo 1 com o patamar de mensalidade de R\$5.100, o montante arrecadado no ano seria de R\$61,9 milhões. No caso do patamar de mensalidade de R\$1505,00, o montante seria de R\$18,3 milhões. Já no caso da mensalidade de R\$570,00, o montante arrecadado seria de R\$6.9 milhões anuais.

Os valores arrecadados com a implementação do modelo 1 de cobrança das mensalidades de R\$1505,00 e R\$570,00, respectivamente, são pequenos e insuficientes frente ao tamanho do orçamento universitário. Esse baixo impacto orçamentário reflete-se nos indicadores selecionados, onde caso efetivada a alternativa seriam em ambos os casos insuficientes para representar sequer um aporte de 1% da média de arrecadação dos RTE dos anos de 2008 a 2019. Os recursos aportados também seriam insuficientes para cobrir os déficits realizados ao longo da crise, não ultrapassando a marca de 15% do déficit médio realizado de 2015 a 2019. Se os impactos se mostram diminutos frente ao atual patamar de despesas e receita, são ainda mais insuficientes frente ao valor futuro necessário de ser aportado para que a Unicamp mantenha uma boa saúde orçamentária em 2026, chegando no caso da mensalidade de R\$1505,00 a representar apenas 5,55% dos recursos necessários estimados.

mensalidade segundo as faixas de renda de: até 5 SM: R\$0,00; 5 a 7 SM: R\$99,80; 7 a 10 SM: R\$386,73; 10 a 15 SM: R\$948,10; 15 A 20 SM: R\$1.758,98 e mais de 20 SM: R\$2.195,60.

Já o valor arrecadado em caso de implementação do modelo 1 de cobrança com mensalidades de R\$5.100,00 efetivamente consegue um aporte maior de recursos, porém, como os indicadores demonstram, é igualmente insuficiente para enfrentar de forma significativa o problema da crise orçamentária. Fato este que é evidente uma vez que o recurso representa apenas 2,6% da média de arrecadação dos RTE dos anos de 2008 a 2019. Cabe também ponderar, antes de dar seguimento a análise, que o valor proposto é sobrevalorizado frente às condições de mercado e de remuneração das famílias passíveis de incidência, uma vez que o pagamento de uma mensalidade deste montante iria trazer incentivos para que os estudantes desta faixa de renda buscassem alternativas na iniciativa privada, reduzindo o número de estudantes nesta faixa de renda e, por consequência, reduzindo o montante arrecadado. O valor cobrado, referenciado em uma das mais caras instituições de ensino superior privado do país, também representaria uma participação muito elevada e danosa ao orçamento das famílias pagantes, tornando tão caro o acesso ao ensino superior público que dificultaria em muito a presença de um ou mais membros familiares na Unicamp.

Feita estas ponderações, deve-se atentar que o valor aportado, frente os déficits recentes, seria exclusivamente capaz de cobrir o déficit de 2019, o qual encontra-se contido por um patamar de rebaixamento salarial e não reposição de quadro que não pode ser tido como referência. Já se comparado com o déficit médio recente, a implementação da cobrança seria inferior à metade do montante deficitário. Assim, pode-se aventar que apesar de insuficiente, o aumento gerado pelo aporte dos recursos seria significativo para conter por hora a queda nos recursos da reserva estratégica, fortemente ameaçada de esgotar-se, o que porém, não significaria, como tratado exaustivamente ao longo deste artigo, o saneamento do orçamento universitário. Essa insuficiência fica evidente uma vez que a implantação da alternativa seria suficiente para cobrir apenas 18,82% do que se estima que a Universidade necessitará de receitas extras, em 2026, para manter seu nível de excelência e abrangência futuro.

Assim, pode-se concluir que o modelo 1 de cobrança, em seus diferentes patamares de cobrança, se mostra insuficiente para compensar tanto o rebaixamento dos patamares salariais como a reposição de quadros, não sendo capaz de evitar a deterioração do nível de excelência e abrangência da Universidade.

O modelo 2 de cobrança de mensalidades, por sua vez, ao prever a progressividade de cobrança a todos os estudantes de graduação com renda familiar superior a 5 SM, atinge um número muito superior de estudantes. Enquanto o modelo 1 faria incidir a cobrança de mensalidades sobre 5,3% dos estudantes, o modelo 2 incidiria sobre 47,5%. Esse maior contingente de pagantes garantiria à Universidade cerca de R\$77,3 milhões anuais, valor que

apesar de constituir um significativo aporte de recursos, quando analisado frente ao orçamento universitário e a crise que o acomete, novamente não é suficiente para trazer o significativo alívio orçamentário esperado pelos defensores da cobrança. A medida representaria um acréscimo de recursos equivalente a 3,3% da média de arrecadação dos RTE dos anos de 2008 a 2019, seria suficiente para cobrir 56,82% do déficit médio realizado entre 2015 e 2019 e 23,51% do que se estima que a Universidade necessitará de receitas extras em 2026. Assim, de forma semelhante à proposta de cobrança exclusivamente sobre os mais ricos com a mensalidade de R\$5.100,00, o modelo progressivo de cobrança também não viabiliza a saúde orçamentária da instituição, ao máximo apresentando-se como um alívio financeiro esporádico. Uma vez que a medida exige tanto alterações na constituição brasileira quanto no regimento da Universidade, até a sua viabilização legal, o crescimento do patamar de despesas esperado impõe que a implantação da alternativa sequer enquanto alívio momentâneo tenderia a se realizar.

Pode-se assim depreender, a partir da mudança de perfil socioeconômico dos estudantes de graduação da Unicamp e das projeções de impacto orçamentário da cobrança de mensalidades, que os dois principais argumentos favoráveis à implementação da medida não se verificam no caso da Universidade Estadual de Campinas.

Além dos dois modelos mencionados de cobrança há também um terceiro, especialmente defendido pelo Banco Mundial em seu documento *Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, onde se prevê a cobrança de mensalidades para todos aqueles estudantes que encontram-se entre os 60% mais ricos da população, ou seja, àqueles com renda bruta per capita superior a cerca de 1 salário mínimo⁶⁶, enquanto os estudantes que se encontram entre os 40% mais pobres da população seriam isentos da cobrança. No Estado de São Paulo isso significaria que passaria a ser incidida a cobrança a partir do segundo quintil da população escalonada conforme a renda. É evidente o questionamento sobre como viabilizar essa proposta de cobrança de mensalidades, uma vez que prevê a incidência sobre pessoas que atualmente dependem da concessão de bolsas de permanência para que possam cursar o Ensino Superior e detêm uma renda insuficiente para garantir condições mínimas de dignidade. A proposta do Banco Mundial equaciona este problema viabilizando a cobrança pela concessão, por parte do estado, de crédito estudantil, a ser pago pelos estudantes após formados, em semelhança ao modelo do FIES. Argumenta-se

⁶⁶ Fonte: Calculadora de Salários do Nexo Jornal, disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/interativo/2016/01/11/O-seu-sal%C3%A1rio-diante-da-realidade-brasileira>>, acessado no dia 15 de Jan de 2021.

que assim que formados os estudantes teriam acesso a salário mais elevados, alçando condições de pagar a dívida criada para poderem acessar o ensino superior.

Opta-se aqui por não mensurar o impacto orçamentário que a adoção deste modelo de cobrança geraria à Unicamp, uma vez que a experiência internacional e nacional demonstra que essa forma de financiamento do acesso ao ensino superior vem se comprovando um grave problema econômico e social aos países que o adotaram, não sendo recomendável sua reprodução⁶⁷. É no bojo dos problemas criados pelo crédito estudantil que na última década têm ocorrido fortes mobilizações sociais contrárias à cobrança de mensalidade e exigindo o saneamento da dívida estudantil, o que é observável, por exemplo, nas manifestações e movimentos políticos recentes nos EUA, no Chile e na Alemanha. À luz das desigualdades brasileiras é plausível esperar tensões sociais semelhantes em decorrência desse modelo de cobrança via endividamento (LENK; PEREIRA, 2017).

Se os argumentos favoráveis à cobrança de mensalidades não encontram aderência com a realidade da Unicamp, cabe ponderar também os argumentos contrários a essa alternativa de financiamento.

A primeira ponderação necessária a ser realizada é que o exemplo internacional demonstra que:

A tentativa de cobrar mensalidades em instituições públicas para economizar verbas públicas e trazer mais justiça ao sistema pode acarretar a redução do investimento em educação superior, como ocorreu no Reino Unido: em 2005, o investimento público no setor correspondia a 0,9% do Produto Interno Bruto (PIB); em 2014 caiu para 0,5%, segundo a Organização para o Desenvolvimento e a Cooperação Econômica (OCDE). (AVANCINI, 2017).

Esse mesmo fenômeno foi observado nos EUA, e pode ser também aventado no caso da Universidade Estadual de Campinas, que esporadicamente sofre com ameaças de redução ou confisco de seus recursos pelo Governo Estadual.⁶⁸

⁶⁷ O modelo de financiamento estudantil pelo crédito privado tem aumentado o endividamento familiar, restringindo as perspectivas de consumo dos jovens, pressionado as mensalidades das instituições e aumentando a dívida do governo com o financiamento. Para maiores esclarecimentos ver, especialmente, Serra e Lima, 2018, sobre a insustentabilidade do modelo de cobrança considerando a dinâmica macroeconômica, e MANNING, 2000, sobre os problemas da expansão do crédito estudantil nos EUA.

⁶⁸ No item 3.2.6 sobre a sustentação política da Universidade tratou-se com maior profundidade sobre esta questão.

(...) enquanto aumentaram as anuidades, diminuiu a receita disponível para as universidades públicas em geral. Durante os períodos de recessão, os estados e o governo federal reduzem gastos com a educação superior, mas quando a atividade econômica volta a crescer, essas despesas não são repostas (LENK; PEREIRA, 2017, p. 15).

Assim, não se pode esperar que o aporte de recursos que a medida geraria efetivamente se consolide em um aumento no total de recursos orçamentários da Universidade, uma vez que a adoção da medida poderia ser utilizada enquanto instrumento do Governo do Estado para se desresponsabilizar parcialmente pelo financiamento público da instituição.

Ademais, deve-se problematizar a ideia da cobrança de mensalidades na Universidade Pública enquanto medida de erradicação das desigualdades sociais, uma vez que “Não é função social da universidade pública, nem está ao seu alcance, produzir equanimidade fiscal.” (LENK; PEREIRA, 2017, p. 21).

Deve-se assim vincular o debate sobre as fontes de financiamento, como a cobrança de mensalidades, ao debate sobre reforma tributária. Pois, caso comprove-se regressividade na política de ensino superior público brasileiro, ela estará atrelada mais à regressividade da distribuição da carga tributária brasileira e dos efeitos sistêmicos que ela gera, do que ao perfil sócio econômico da Universidade. Se a proposta é defender a equidade fiscal, deve-se insistir na progressividade do sistema tributário brasileiro e não na implementação de cobrança aos extratos de renda mais altos da Universidade. Pois, apenas assim pode-se estruturar condições equânimes e capazes de financiamento das instituições públicas de ensino. Como afirma o ex-presidente da ADUSP (Associação de Docentes da USP) Ciro Correia, em reportagem assinada por Thiago Amâncio (2016): "Os mais ricos defendem pagar pelo ensino porque é mais barato manter a faixa de imposto lá embaixo e pagar pela escola e saúde dos filhos dele. Mas com isso o país não se desenvolve e se enterra a perspectiva de república e sociedade".

Caso contrário, como afirmou o Reitor da Unicamp Marcelo Knobel no artigo de opinião “*As universidades públicas deveriam cobrar mensalidade dos alunos mais ricos? NÃO*”, no dia 01 de junho de 2019, no jornal Folha de São Paulo, pode-se correr o risco de contaminar instituições públicas “com a lógica mercantilista mais primária.” Ou seja, privilegiar as carreiras em alta no mercado de trabalho, que poderiam render maiores mensalidades, em detrimento de áreas igualmente fundamentais “para o desenvolvimento intelectual, tecnológico e cultural do país” o que resultaria em “um incentivo à elitização, à divisão dos estudantes em duas classes (os que podem pagar e os que não podem) e à exclusão

de uma parcela significativa da população brasileira do melhor ensino e formação que o país tem a oferecer.” (KNOBEL, 2019).

3.2.3 Endowments.

Os fundos de endowments, também conhecidos como fundos patrimoniais permanentes, agora adotados pela Unicamp, são prática comum nos países da Europa e da América do Norte e servem em sua maioria como estratégia contínua de financiamento de instituições públicas e privadas de finalidade filantrópica, cultural e educacional, com destaque para o financiamento de universidades. Antes de adentrar-se no caso específico do endowment enquanto alternativa à crise orçamentária da Unicamp, deve-se compreender melhor o seu funcionamento, críticas e potencialidades.

O mecanismo de funcionamento dos endowments é pela manutenção de um fundo composto por ativos que podem ser dinheiro, títulos, direitos de propriedade intelectual, imóveis, etc. O fundo é gerido de forma desvinculada do orçamento corrente da instituição apoiada, visando preservar seu montante original e acrescê-lo. A instituição financia seus projetos utilizando-se dos rendimentos auferidos com a aplicação do fundo, sempre buscando manter o principal. Assim, é a geração contínua de recursos, objetivando a sustentabilidade financeira no longo prazo, que diferencia o endowment de formas tradicionais de filantropia (ENDOWMENT DIREITO GV, 2019).

A regulamentação dos fundos patrimoniais para instituições públicas no Brasil se deu através da Lei 13.800/2019, sancionada em 4 de janeiro de 2019, que viabilizou a adoção desta prática pela Unicamp, que estreou seu fundo patrimonial em outubro de 2020.

O Lumina Unicamp, fundo patrimonial permanente da Universidade Estadual de Campinas, foi aprovado em setembro de 2019 pelo Conselho Universitário (CONSU) com a missão de “atrair e ser uma fonte de recursos perene, dedicada a apoiar e financiar projetos e iniciativas da Unicamp nos campos do ensino, pesquisa, extensão, inovação, empreendedorismo, cultura e assistência”, como consta na deliberação CONSU A-029/2019 que instituiu o fundo.

Os exemplos mais expressivos das práticas de endowments no mundo encontram-se nas grandes universidades estadunidenses e inglesas, com destaque para Harvard, Yale, Princeton, Stanford e MIT, que figuram entre os sete maiores fundos de endowments do mundo (CONCEITOS..., 2021). O maior fundo patrimonial universitário do mundo é o de Harvard, que em 2020 atingiu o valor de US\$41 bilhões, suficientes para aportar US\$2 bilhões às receitas

da universidade norte-americana em 2020 (HARVARD UNIVERSITY, 2021). Nestas universidades os fundos patrimoniais foram criados em sua maioria a mais de um século e constituem fonte de receita essencial para seu financiamento, chegando a representar mais de $\frac{1}{3}$ das receitas das universidades. Beneficiadas pela longevidade dos fundos e se aproveitando da cultura de filantropia local, elas não apenas utilizam estes recursos para custear pesquisas, bolsas e investimentos, mas também para o pagamento de salários e despesas correntes. As doações aos fundos por pessoas físicas ou jurídicas são incentivadas por isenções fiscais que variam entre 10% a 50%, fazendo com que os montantes em endowments cheguem a representar 3% do PIB do Estados Unidos em 2019 (PAMPLONA, 2019).

Os exemplos nacionais por outro lado, com poucas exceções, ainda são muito diminutos. Antes da regulamentação dos fundos patrimoniais em 2019, em levantamento realizado pelo Instituto de Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS) (CONCEITOS..., 2021), destacava-se a existência de cerca de 30 fundos patrimoniais no país, sendo que dentre os maiores fundos encontrava-se a presença exclusiva de instituições financeiras com destinação filantrópica e cultural, como a Fundação Bradesco (R\$34,5 bilhões) (ABDO, 2020) e o Itaú Social (2,4 bilhões). Já com valores muito menores encontram-se diversas iniciativas em estágio ainda inicial ligadas ao terceiro setor e também alguns fundos associados ao apoio às universidades como a Fundação Fundo Patrimonial da FEA USP (R\$929 mil) (FUNDO PATRIMONIAL FEAUSP, 2021), Associação Endowment Direito GV (R\$3,4 milhões) (AUDITOR INDEPENDENTE, 2019), Fundo de Investimento XI de Agosto (Faculdade de Direito da USP: R\$9,1 milhões) (PONTIROLLE, 2020) e Amigos da Poli (Faculdade Politécnica da USP: R\$33 milhões) (SOMOS..., 2021).

Com a regulamentação dos fundos patrimoniais no Brasil é esperado um crescimento desse tipo de atividade. Porém, diferentemente das condições apresentadas na América do Norte e na Europa, a legislação brasileira impõe limites que não existem nos países centrais e reduzem drasticamente as potencialidades dos fundos. A lei, por exemplo, restringe incentivos fiscais aos donatários, reduzindo em muito a potencialidade de captação de recursos. Ao mesmo tempo, na seção IV, Art 22, § 2, ela restringe a destinação que as instituições apoiadas podem dar aos recursos auferidos com o fundo, proibindo o pagamento de salários e previdência de servidores com o fundo, deixando explícito que “Os recursos previstos nos termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público não substituem as dotações orçamentárias regulares das referidas instituições públicas apoiadas” (BRASIL, 2019).

Assim, no Brasil, os recursos do fundo têm sua destinação restrita à complementação de obras, compra de equipamentos e gastos com inovação, bolsas de estudos, prêmios,

capacitações e qualificações. Outro fato que limita a potencialidade dos endowments no Brasil, em relação aos exemplos estrangeiros, é a incipiência da cultura de filantropia no país comparada a dos países centrais.

Assim, é evidente que o recém lançado Lumina Unicamp não encontra-se como efetiva alternativa de financiamento à crise orçamentária da Unicamp, a começar por que o tempo de maturação de um fundo como esse para retornar valores substantivos à instituição encontra-se no longo prazo, sendo que a crise já mais que bate à porta. Mesmo com as mais otimistas estimativas feitas pela Unicamp, onde espera-se conseguir o montante de R\$100 milhões em 5 anos no fundo (KOIKE, 2020), estipulando uma rentabilidade real de 5% (ABDO, 2020), bastante acima dos praticados no mercado, o valor que o fundo seria capaz de aportar ainda seria 1/10 do menor dos déficits reais que a Universidade realizou nos anos recentes de crise e apenas suficiente para pagar 6% das despesas anuais com assistência estudantil da Universidade⁶⁹. Soma-se a isso o fato que a lei não prevê incentivos fiscais às doações, dificultando a efetiva captação de recursos.

O fato já mencionado de que a lei inibe que o fundo seja usado para o pagamento das despesas com pessoal da Universidade, principal grupo de despesas associado à crise orçamentária da Universidade, reforça a incapacidade do fundo de se pôr como possível alternativa de financiamento como observado nos exemplos internacionais. Tendo por base essa configuração atual em relação ao fundo Lumina Unicamp, e diante da incerteza do efetivo impacto orçamentário que o fundo irá gerar, opta-se por não dimensionar o impacto orçamentário desta medida frente à crise atual, apenas afirmando que trata-se de um impacto muito diminuto. Por outro lado, os ganhos advindos do fundo patrimonial podem servir frente à crise orçamentária da Universidade enquanto fonte complementar de recursos para novos investimentos direcionados em atividades de inovação, bolsas de pesquisa e projetos especiais que se encontram impossibilitadas de serem expandidas pelas restrições orçamentárias vigentes.

Esse desígnio exclusivamente aditivo, e não substitutivo, às estruturas de financiamentos vigentes ficou evidente nos pronunciamentos da administração central e dos conselheiros universitários no momento da aprovação do fundo Lumina Unicamp no Conselho Universitário. Neste mesmo momento demonstrou-se uma relevante, mesmo que minoritária, oposição dentro da comunidade universitária à adoção do fundo, pautada em uma forte preocupação com os desdobramentos políticos que sua adoção pode vir a desencadear sobre a sustentação política e, por consequência, financeira da Universidade. A seguir aprofundar-se-á

⁶⁹ Comparada aos valores empenhados com assistência estudantil em 2019. (AEPLAN, 2020)

essa crítica e os instrumentos de governança estipulados para os fundos de endowment que de certa forma visam contornar essa preocupação.

Uma das principais resistências à adoção de recursos de doações privadas por meio dos fundos patrimoniais para o financiamento das atividades da Unicamp provem do receio sobre a influência privada dos donatários no uso público da verba universitária. Isso poderia vir a ocorrer de duas formas: em primeiro lugar caso às instituições de ensino superior públicas passem a se moldar a interesses privados para conseguir receber mais doações e em segundo lugar, a que o destino do recurso doado fosse regulado pela lógica privada do donatário e não pela lógica pública da Universidade, impedindo que Universidade eleja o destino do recurso conforme suas necessidades. A segunda grande resistência diz respeito à preocupação que se permita, pelo discurso pró fundos patrimoniais, em um cenário de estrangulamento do orçamento público universitário, apresentar saídas que desresponsabilizem o Estado no financiamento do ensino superior, por meio da captação privada de recursos. Argumenta-se que assim, a apresentação de alternativas de financiamento privado, mesmo que insuficientes na prática, já serviria hoje como meio pelo qual os gestores públicos legitimam o subfinanciamento da educação superior.⁷⁰

Do outro ponto de vista, favorável à constituição do fundo, o que se argumenta é que a adoção do endowment, ao ser gerido de forma desvinculada do orçamento corrente da instituição apoiada e se utilizando apenas dos rendimentos dos recursos doados, permite à Universidade uma maior capacidade de garantir independência em relação a seus financiadores, que em outra situação poderiam influenciar a atuação da organização em decorrência da necessidade de continuidade do apoio financeiro. Assim, o fundo ao garantir o apoio financeiro perene ajudaria a trazer independência à instituição apoiada, e não o contrário, simultaneamente aumentando também a segurança ao donatário, uma vez que os recursos de sua doação atenderão perenemente a um propósito preestabelecido (LUMINA, 2021).

Assim, em conformidade com essa segunda visão a concepção de governança do endowment prevê, como consta na Lei 13.800/2019, a separação de responsabilidades entre quem faz a gestão e captação dos recursos e as instituições apoiadas. A finalidade dos rendimentos passa a ser definida por um acordo legal, chamado instrumento de parceria, entre a instituição apoiada e a gestora do fundo, sendo esta responsável pela gestão, captação de

⁷⁰ Estas observações foram realizadas com base na discussão realizada no momento de aprovação do fundo no Conselho Universitário da Unicamp na sessão do dia 24/09/2019.

recursos, contabilidade e transparência, e a segunda pelo usufruto dos recursos destinados fruto dos rendimentos do fundo.

No caso do fundo Lumina Unicamp, enquanto a Universidade Estadual de Campinas foi definida enquanto instituição apoiada nos termos da lei, a FUNCAMP (Fundação de Apoio à Unicamp), fundação privada sem fins lucrativos que assessora a Unicamp na gestão e contratação de convênios, foi designada para ser a instituição gestora do fundo. Isso leva a uma ressalva, pois a gestão do Lumina Unicamp é administrada pelo Conselho Gestor, específico para tal, presidido pelo Reitor da Unicamp e composto por outros seis membros: três docentes, sendo dois escolhidos entre os diretores de Unidades de Ensino e Pesquisa e outro pelos representantes docentes do Conselho Universitários; e três representantes dos doadores, escolhidos pelos pares, sendo que ao menos dois destes deverão ser independentes da Unicamp. Assim, na formatação designada pela Unicamp em que o fundo gestor têm maioria de pessoas da instituição apoiada, encontra-se ameaçada a desvinculação entre instituição apoiada e instituição gestora do fundo, o que o mecanismo de governança mencionado busca estabelecer para o resguardo do donatário sobre a destinação da doação.

Porém, isso não deve se consubstanciar em um problema do ponto de vista da segurança dos donatários sobre suas doações, visto que há três possibilidades de doações postas que resguardam seus interesses: na primeira, o recurso é doado sem uma finalidade específica e incorporado ao patrimônio permanente do fundo, sendo que os rendimentos podem ser utilizados em projetos diversos escolhidos pela instituição apoiada; na segunda, o recurso também é incorporado ao patrimônio permanente, mas os rendimentos são destinados a uma finalidade definida pelo doador, vetado o uso para outra finalidade sem autorização prévia do mesmo. Já na terceira possibilidade, o próprio recurso doado é vinculado à finalidade específica, utilizando-se tanto dos rendimentos auferidos e até 20% do montante doado (MATEUS, 2020b). Por outro lado, do ponto de vista da influência dos donatários sobre a Unicamp, cabe agora avaliar na prática como vão se configurar os impactos do fundo na organização interna da Universidade, ressaltados pelos críticos a sua adoção.

3.2.4 Financiamento Misto

Do ponto de vista formal, uma universidade privada pode ser pública conforme sua natureza e uma universidade estatal pode ser privada conforme seus princípios e fins.

(ALMEIDA. M. p.165)

A alternativa do financiamento misto, ou seja, da prestação de serviços pela universidade para o setor privado, principalmente serviços de consultoria, pesquisa e transferência de tecnologia em troca de recursos e infraestrutura, é muito alardeada como uma das soluções para a falta estrutural de recursos por que passam as universidades públicas brasileiras. Simultaneamente, a proposta de parcerias com a iniciativa privada, é vista por muitos setores enquanto um desvio da função da universidade pública, alegando tratar-se de uma privatização realizada por dentro, onde se escanteia da pauta universitária o enfrentamento das reais necessidades e mazelas nacionais em prol de uma pauta de pesquisa destinada à rentabilidade empresarial.

É ponto de partida para o debate que os recursos advindos dessas parcerias privadas, sendo parte da receita extraorçamentária, não podem ser utilizados para cobrir as despesas orçamentárias, não apresentando-se assim como saída para os problemas orçamentários envolvidos na crise financeira da Universidade, mas, podendo ser utilizados para a expansão de sua infraestrutura e de suas atividades de pesquisa.

As opiniões sobre a alternativa do financiamento misto na universidade pública se expressam geralmente de forma dicotômica: ou defende-se a exclusividade do financiamento estatal ou, em contraponto, a defesa irrestrita da abertura da Universidade às empresas. Porém, acredita-se que essa relação não deva ser olhada de forma bipartida, pois a universidade moderna surge intimamente ligada com as necessidades do setor produtivo. A ideia de uma universidade apartada dos interesses empresariais é em si uma falácia, mesmo quando essa se encontra mais voltada para a pesquisa de base de caráter puramente acadêmico.

A UNICAMP, por exemplo, desde sua fundação em 1966, está intrinsecamente ligada à empresa, como ressalta Maria de Lourdes Pinto de Almeida em sua tese de doutorado “A Apropriação do Conhecimento Público Pelo Setor Privado na Relação Universidade-Empresa: um estudo a partir do caso da UNICAMP”. Zeferino Vaz, fundador da Universidade, tinha como objetivo expresso, segundo Almeida (2001): “(...) criar uma universidade integrada com

a empresa, voltada para a produção de pesquisa de ponta. Tratava-se de uma universidade que, segundo ele, ‘contribuiria para a elevação do mercado brasileiro, considerado subdesenvolvido (...)’ (VAZ, 1978: 03)”.

Vale rememorar novamente o histórico da UNICAMP, à época de sua fundação, inclusive com consultas aos empresários da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) sobre os cursos a serem desenvolvidos na Unicamp. Assim, os cursos e áreas do conhecimento englobados respondiam em suas grades curriculares e temas de pesquisa às necessidades produtivas, como apontado nos objetivos do “Relatório Anual de 1970” do Instituto de Física da UNICAMP: ensino, investigação e prestação de serviços. (ALMEIDA. M. p.25)

Até os dias de hoje a Universidade segue estabelecendo diversos convênios com empresas privadas. A defesa destas dentro da Universidade se dá mais pela ótica de possibilitar que os conhecimentos produzidos internamente se externalizem em novos produtos, processos e serviços do que como efetiva fonte de financiamento. Rememorando o Capítulo 1, a participação média das empresas privadas nos recursos extraorçamentários da UNICAMP, de 1997 a 2019, foram de apenas 4,3%, ou cerca de 1,6% de todas as receitas da Universidade no período. Apesar de ser difícil traçar uma comparação, uma vez que os recursos extraorçamentários da Unicamp envolvem em sua maioria recursos destinados a área da saúde e há especificidades no financiamento nacional da pesquisa científica, é relevante o fato que os gastos com pesquisa no ensino superior das universidades norte-americanas financiado por empresas privadas foi de 6% em 2016, 2017 e 2018, segundo estudo da American Association for Advance of Science (AAAS). Demonstrando-se assim que em ambos os casos prevalece a maioria absoluta de financiamento estatal da pesquisa. Como afirma Pedro Antônio de Mello (2002) em sua tese de doutoramento *A cooperação universidade/empresa nas universidades públicas brasileiras*, em que é favorável às parcerias:

Verifica-se, porém, que a parceria com a iniciativa privada, mesmo sendo uma alternativa desejável e necessária no atual momento de crise da universidade, dá retornos financeiros muito pequenos. (...) elas nunca vão conseguir sobreviver do financiamento proveniente dos resultados financeiros provenientes deste tipo de parceria. (...) Isso é impossível, é um erro ideológico e de cálculo, quem suporta esta posição, certamente não tem a mínima ideia da dimensão dos custos para manter uma instituição do tamanho de uma universidade. (MELLO, 2002, p.285)

É ilustrativo deste volume relativamente pequeno de recursos que na média entre 2008 e 2019, os aportes em valores reais vindos de empresas privadas para a Unicamp renderam 39,0 milhões anuais à Universidade. Para dar monta das dimensões deste valor cabe investigá-lo à luz dos indicadores orçamentários selecionados: ele representa apenas 1,64% da média da arrecadação anual dos RTE entre 2008 e 2009, seria suficiente para cobrir 28,69% do déficit médio realizado entre 2015 e 2019 e supriria apenas 11,87% dos recursos futuros estimados necessários de serem aportados à Universidade em 2026 para garantir a saúde orçamentária da instituição. Reforçando-se assim, que o impacto orçamentário do aporte privado é baixo frente o tamanho da Universidade e que caso pudesse vir a ser utilizado para cobrir despesas orçamentárias, o que é legalmente impossível, não chegaria próximo a sanar os problemas orçamentários da Unicamp. Se acrescentarmos a este valor a média dos aportes das empresas públicas municipais, estaduais e federais de 2008 a 2019, em valores reais, o recurso passa a R\$76,6 milhões, o que representa 3,22% da média da arrecadação anual dos RTE entre 2008 e 2009, 56,28% do déficit médio realizado entre 2015 e 2019 e supriria 23,28% dos recursos futuros estimados necessários de serem aportados à Universidade em 2026. Valor mais expressivo, mas que recaí sobre as mesmas conclusões que exclusivamente do aporte empresarial privado.

Apesar de ilustrativas às comparações, pouco adiantam estes recursos ao problema da crise orçamentária, se não como meio de contornar a escassez de verba para a ampliação da infraestrutura da Universidade nas áreas que encontram interesse do mercado, uma vez que sendo recursos extraorçamentários já encontram destino pré determinado, não podendo ser utilizados nem para cobrir déficits, nem para cobrir as despesas orçamentárias futuras esperadas. Isso, porém, não implica que estes recursos não desempenhem às empresas papel fundamental, o que historicamente vêm se confirmando.

Se inicialmente eram principalmente as empresas estatais que faziam a ponte com a universidade, a mudança de paradigma econômico nos 1980 abre espaço para as empresas privadas. Diante desse novo contexto de parceria com empresas privadas, a pergunta chave, divisora de opiniões, é até que ponto os convênios e parcerias de pesquisa com o setor privado podem comprometer o caráter público da academia? (ALMEIDA, 2001, p. IX).

Pedro Antônio de Mello (2002), expoente favorável às parcerias privadas, argumenta que para as empresas brasileiras sobreviverem à competição no mercado internacional precisam se apropriar do conhecimento e se valerem da competência instalada nas universidades públicas, onde mais de 90% de toda a pesquisa do país é desenvolvida. Para que as Universidade não incidam no risco de descumprirem com sua missão de atender às demandas da sociedade e

armazenar e trabalhar com o conhecimento humano na sua totalidade, em prol do interesse empresarial, devem ter claro que nem todas as áreas do conhecimento podem se beneficiar de interações com empresas, e nem por isto estas áreas são menos importantes para a missão da universidade. Assim, considera ser possível estabelecer muitas interações positivas com as universidades e com as empresas sem reduzir sua missão pública.

Do outro lado, Maria de Lourdes Pinto de Almeida demonstra grande receio das parcerias gerarem desvio do sentido público da universidade, em especial no que diz respeito à pauta de pesquisa. Argumenta que o controle e decisão do que vem a ser prioritário ou pertinente para a pesquisa são decididos em grande parte pelas fontes financiadoras, e assim deixar o financiamento em função dos interesses do mercado significaria atrofiar as áreas de pesquisas fundamentais para a solução de problemas da população brasileira que se encontram excluídas do mercado. A autora propõe assim um meio termo:

(...) cabe à universidade pública ampliar convênios e pesquisas aplicadas direcionadas e mesmo determinadas pelo mercado, recebendo a devida remuneração para tal empreendimento. Mas cabe também à universidade pública desenvolver pesquisas aplicadas conveniadas com o setor público, em seus diversos níveis, a fim de beneficiar não só os segmentos dos setores empresariais que estão emergindo, mas sobretudo as comunidades excluídas, no sentido de reverter a situação de miséria. (ALMEIDA, 2001., p. 213)

A determinação do rumo da pesquisa pelo parceiro privado, descrita acima, também se mostra nas experiências internacionais, confirmando alguns dos receios de seus críticos, como aponta a tese “Parceria Universidade Empresa e Mudanças na Cultura Acadêmica: análise comparativa dos casos da Argentina e do Canadá”, de Schugurensky e Naidorf (2004) que afirma: “Se a contrapartida para a universidade é verba e infraestrutura, a da empresa é a influência na direção das pesquisas e licenças exclusivas sobre as descobertas patenteáveis feitas nos laboratórios.” Segundo os autores, a mudança levaria a uma transformação da cultura acadêmica, voltada menos à pesquisa de base e ao conhecimento “desinteressado”, e mais para uma mercantilização do conhecimento. Deslocando assim o lugar do pesquisador para o do empreendedor-pesquisador. Ao passar a fazer pesquisa com uma visão privada do mundo, argumenta-se, já estaria se privatizando o investimento público realizado para a universidade.

Se na Unicamp essa coexistência entre o financiamento privado e público da pesquisa vêm de longo prazo, sendo motivo de destaque nacional e internacional para a Universidade, deve-se atentar para que, com o estreitamento das fontes de recursos pela crise, a Universidade

não acabe incidindo na ilusão de que a sua potencialidade nas relações com o setor privado serão suficientes para salvaguardar orçamentariamente a instituição, passando a descuidar sobre as contradições inerentes à adoção do financiamento misto. É assim necessário uma política ativa da Universidade que salvasse possíveis mudanças de cultura acadêmica, preserve o financiamento e a infraestrutura das áreas do conhecimento que não podem se beneficiar das interações com as empresas e reforce sua missão primordial de atender às demandas da sociedade e armazenar e trabalhar com o conhecimento humano na sua totalidade.

3.4 Tabela com Impacto Orçamentário das Alternativas

A TAB. 6 que segue pretende trazer ao leitor uma síntese dos impactos orçamentários da adoção das alternativas externas e internas debatidas no Capítulo 3. Nela constam, além da estimativa do valor médio auferido pela Universidade no caso de adoção de cada alternativa, os respectivos indicadores desenvolvidos em vistas de compreender os efeitos da adoção das alternativas para a saúde orçamentária da instituição, explicados em detalhes no item 3.1 Metodologia de Análise das Alternativas.

É evidente que os valores apontados na TAB. 6, esmiuçados ao longo do texto, só fazem sentido se analisados conjuntamente às especificidades de cada alternativa, a viabilidade política para que se efetivem e sua coerência com o sentido público da Unicamp, pontos abordados ao longo do capítulo. Cabe também ressaltar que na TAB. 6 abaixo não se encontram postos os impactos orçamentários da autarquização da área da saúde, do enxugamento do quadro de funcionários e dos endowments; Isto decorre de se ter optado por não calcular os impactos orçamentários destas alternativas em virtude da falta de dados e da forte incerteza que rondam a estipulação destes valores, preferindo-se apenas por mencionar valores que situam possíveis recursos auferidos com a adoção das mesmas ao longo do capítulo.

Por fim, como pode-se observar na TAB. 6 abaixo, percebe-se que as alternativas internas não conseguem aportar recursos suficientes para modificar as receitas orçamentárias da Universidade de forma significativa, encontrando-se assim, mesmo que adotadas conjuntamente, insuficientes para fazer frente aos déficits recentes, e, menos ainda, frente o valor necessário a ser aportado à Universidade para que ela mantenha sua saúde orçamentária e um patamar salarial atrativo em 2026. Já sobre as alternativas externas, observa-se possibilidades de um maior impacto orçamentário, porém entravado pela grande dificuldade política para que elas se viabilizem. Na Conclusão, a seguir, será melhor qualificado o cenário e os desafios postos para a Universidade frente estas possibilidades.

TABELA 6 - IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DAS ALTERNATIVAS

ALTERNATIVAS AVENTADAS	(A) APORTE DE RECURSOS	(A)/RTE Médio 2008-2019	(A)/Déficit Médio 2015-2019	(A)/Necessidade de Recursos Futuros em 2026
EXTERNAS				
Aumento do Repasse do ICMS: CRUESP (Sob Total do Produto)	R\$ 167.272.432,91	7,02%	122,89%	50,84%
Aumento do Repasse do ICMS: CRUESP (Com desc. Indev*)	R\$ 94.591.661,58	3,97%	69,49%	28,75%
Aumento do Repasse do ICMS: Fórum das Seis (Sob Total do Produto)	R\$ 577.999.384,51	24,26%	424,63%	175,68%
Aumento do Repasse do ICMS: Fórum das Seis (Com desc. Indev*)	R\$ 505.318.613,19	21,21%	371,24%	153,59%
Aumento do Repasse do ICMS: Ampliação Não Repassada	R\$ 54.244.838,31	2,28%	39,85%	16,49%
Cessar Descontos Indevidos (Incluindo NFP e FECP)	R\$ 100.989.333,79	4,24%	74,19%	30,70%
Cessar Descontos Indevidos (Mesma base dos municípios)	R\$ 72.536.296,88	3,04%	53,29%	22,05%
Insuficiência Financeira (Valor futuro - 2026 - projeção AEPLAN)	R\$ 756.876.266,77	31,77%	556,04%	230,05%
Insuficiência Financeira (Valor de 2019)	R\$ 525.691.909,39	22,07%	386,20%	159,78%
Autarquização da Área da Saúde***	-	-	-	-
INTERNAS				
Cobrança de Mensalidades para Estudantes com Renda Familiar Superior a 20SM (R\$5.100,00)	R\$ 61.926.330,46	2,60%	45,49%	18,82%
Cobrança de Mensalidades para Estudantes com Renda Familiar Superior a 20SM (R\$1.505,00)	R\$ 18.274.338,69	0,77%	13,43%	5,55%
Cobrança de Mensalidades para Estudantes com Renda Familiar Superior a 20SM (R\$570,00)	R\$ 6.921.178,11	0,29%	5,08%	2,10%
Cobrança Progressiva de Mensalidade para Estudantes de Graduação com Renda Superior a 5 SM	R\$ 77.335.949,12	3,25%	56,82%	23,51%
Cobrança de Mensalidades: Extensão Privada**	R\$ 23.583.182,86	0,99%	17,33%	7,17%
Financiamento Misto: aporte de empresas públicas e privadas**	R\$ 76.601.496,13	3,22%	56,28%	23,28%
Financiamento Misto: aporte de empresas privadas**	R\$ 39.051.090,67	1,64%	28,69%	11,87%
Enxugamento de Funcionários***	-	-	-	-
Endowments** ***	-	-	-	-

Nota 1: *Nos descontos indevidos não se considera NFP nem FECP.

Nota 2: **Não pode ser utilizado para cobrir despesas orçamentárias, não podendo os recursos auferidos serem utilizados no enfrentamento à crise orçamentária.

Nota 3: ***Vide os itens específicos de cada alternativa no capítulo 3 para melhor compreensão do porquê não estão registrados os impactos orçamentários na tabela.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Aeplan e para os descontos indevidos foi utilizado planilha fornecida pelo Fórum das Seis (2020).

Conclusão

Esta pesquisa buscou não apenas explicar e desvelar os determinantes da crise orçamentária da Unicamp e suas alternativas, como também realizar uma análise sobre a pertinência ou não dos diversos aspectos que são elencados no debate público como problemas ou soluções para a Universidade. Foram assim separados em três principais eixos de análise, cada qual abordado em um capítulo, respectivamente, os aspectos conjunturais, os aspectos estruturais e as alternativas.

Buscou-se abordar no capítulo 1 o aspecto conjuntural da crise orçamentária da Unicamp, que se diz respeito, sobretudo, à queda das receitas fruto da grave crise econômica, determinando o momento e a intensidade em que ela passa a se manifestar.

No capítulo 2, a partir de uma análise ampla dos diversos aspectos da elevação fixa do patamar de despesas da Universidade, assim como das restrições estruturais do volume de receitas, analisando seus efeitos sobre o orçamento no passado, presente e futuro, buscou-se desvelar os determinantes estruturais da crise orçamentária. Nesta análise encontrou-se no crescimento da folha de inativos, consequência da estrutura do sistema previdenciário da Universidade, o aspecto central de sobrecarga do orçamento no cenário de estreitamento da arrecadação. Observou-se que esta não apenas foi responsável por um aporte crescente de despesas a partir de 2007, que não encontra semelhança com nenhum dos outros aspectos analisados, como diferentemente dos demais, sua evolução não é passível de ser freada a partir de deliberações da própria Universidade, impondo-se enquanto um fato consumado.

Este fato coloca a Universidade diante de um impasse: a menos que haja uma reconfiguração do patamar de receitas da instituição que equivalha ao novo patamar de despesas, no presente e no futuro, algo, diga-se de passagem, que não aparenta se projetar no horizonte, a sustentabilidade orçamentária da Universidade depende da manutenção de uma política permanente de austeridade⁷¹, que compromete sua sustentabilidade no tempo em seu nível de excelência e abrangência. A manutenção de patamares rebaixados de salários e da não reposição do quadro de servidores no longo prazo, expressão desta política, configura-se como um processo de desvalorização de seu bem mais valioso e que define seu nível de excelência: seus docentes e funcionários. Neste mesmo sentido, o altíssimo nível do quadro de pessoal da

⁷¹ Utiliza-se o termo permanente em vista de reforçar a durabilidade de longo prazo que a política de austeridade deve ter de se manter em vistas da elevação do patamar de despesas prevista, sem correspondente previsão de elevação no patamar das receitas. Porém, cabe lembrar como tratado no item 2.1.1 Inativos, que é esperada a redução futura da insuficiência financeira, e por consequência das pressões sobre o montante das despesas da Universidade, flexibilizando-se assim o emprego do termo permanente.

Unicamp, ao encontrar-se ameaçado, denota a gravidade do momento, ao contrariar um princípio que sempre esteve para a Universidade enquanto fundamental, como denota a célebre frase de Zeferino Vaz, seu fundador: “as coisas mais importantes para construir uma universidade são, em primeiro lugar cérebros, e em segundo, cérebros, em terceiro, cérebros, e em quarto, equipamentos de laboratório” (ALMEIDA, 2001, p. 18).

Essa perspectiva extremamente danosa à Unicamp, que se encontra posta de forma independente do esgotamento ou não das reservas estratégicas, configura-se como um problema ao desenvolvimento nacional com a precarização de uma das melhores universidades públicas do país.

Isso é de fundamental atenção, uma vez que se pode perceber que parte importante dos aspectos estruturantes da crise encontram-se associados às decisões dos governos eleitos, que em 2019 no Estado de São Paulo encontrava-se há 25 anos sob a gestão do mesmo grupo político, e da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. É o caso quando este grupo político opta por uma interpretação da lei 1.010 de 2007, que institui a assunção dos dispêndios com a insuficiência orçamentária pelo Estado, principal determinante da crise, interpretando-a de que seria a Universidade parte do Estado e assim responsável por fazê-lo. A mesma indisposição frente à sustentação da Universidade é observada de forma mais explícita no caso da ampliação da infraestrutura sem as necessárias contrapartidas financeiras, tratada no item 2.3 Ampliação Não Repassada, e pode ser aventada também nos descontos indevidos, tratados no item 2.2. Além das decisões políticas do Governo do Estado, a Universidade também é fortemente afetada pelas decisões do Governo Federal, caso por exemplo do não reajuste dos recursos SUS, tratado no item 2.4 Orçamento da Área da Saúde, problema, aliás, que impacta todo o Sistema Único de Saúde.⁷²

Percebe-se assim a crise orçamentária da Unicamp como um problema primordialmente político, inserido de forma mais ampla na crise da Universidade Pública e da ideia do Estado enquanto promotor do desenvolvimento nacional. Quando o projeto no qual ela se funda, e os objetivos nacionais aos quais ela se propõe solidariamente assumir passam crescentemente a encontrar dificuldades de sustentação política junto às instâncias representativas do Estado, como tratado no item 3.1.4. Sustentação Política da Universidade, temos o seguinte diagnóstico:

⁷² Outro impacto notável, que encontra exemplos recentes tanto no âmbito estadual quanto federal e é extremamente danoso às atividades fins da Universidade, é o corte vultoso de verbas das agências de fomento à pesquisa públicas, que como informado no item 1.1, são responsáveis em média por 45% dos recursos extraorçamentários da Unicamp. Uma vez que o orçamento das Universidades Públicas no Brasil é majoritariamente voltado ao pagamento de seu pessoal, encontra-se nas agências de fomento os recursos essenciais para o financiamento da pesquisa universitária.

Como um todo, a conjuntura atual exerce pressões contraditórias sobre a educação superior: de um lado, ela cobra a expansão das vagas, a modernização do ensino e a aplicabilidade da pesquisa científica; de outro, ela dedica uma parcela cada vez menor de recursos públicos, sem contrapartida imediata plausível (LENK; PEREIRA, 2017, p. 13).

É este aspecto inerentemente político da crise, travestido como orçamentário, que motiva o Fórum das Seis a considerá-la como uma crise de financiamento, e não uma simples crise financeira (MINTO, 2018). Reforçando a ideia de que se trata de uma crise estrutural, entende-se que mesmo que essa venha a ser equacionada para que não sucedam mais déficits – seja por meio da política austera já mencionada, seja como resultado eventual de uma recuperação econômica significativa – a Universidade permanecerá em patamares de despesas muito elevados, com a inevitável vulnerabilidade frente a novas baixas na arrecadação, comprometendo seu futuro nos termos de abrangência e nível de excelência constituintes de seu projeto.

A insustentabilidade orçamentária, leva assim a que a comunidade acadêmica, a sociedade civil, os grandes veículos midiáticos, as instituições multilaterais internacionais e as autoridades competentes se debrucem sobre a crise universitária, apresentando inúmeras propostas para solucioná-la. As principais alternativas aventadas no debate público foram assim trazidas ao terceiro capítulo, onde foram divididas em alternativas externas e internas, respectivamente, as que dependem da intervenção do Estado e as que dependem de ações internas à Universidade.

A falta de apoio político à Universidade junto às instâncias representativas do Estado sugere grande dificuldade de viabilização das alternativas externas, aumentando, assim, a atratividade das alternativas de “auto financiamento”. É o caso do financiamento misto, dos endowments, da cobrança de mensalidades e da “dupla porta” de entrada no complexo hospitalar. Porém, deve-se ponderar, em primeiro lugar, a efetividade orçamentária destas supostas soluções, que em todos os casos, como buscou-se demonstrar, são insuficientes frente ao problema estrutural da crise⁷³. Em segundo lugar, porém não menos importante, deve-se ponderar suas implicações para os objetivos do ensino, pesquisa e extensão públicos próprios

⁷³ No mundo todo, seja desenvolvido ou subdesenvolvido, o financiamento da pesquisa é majoritariamente realizado pelo Estado (CAIRES, 2019). Desta forma a ideia de uma Universidade de pesquisa ser autofinanciável se constitui enquanto uma contradição em termos, o que se torna ainda mais notório em um país subdesenvolvido como o Brasil.

ao caráter da universidade pública brasileira. Afinal, as alternativas tomadas frente à atual crise definirão o modelo de universidade pública a ser adotado na Unicamp em seu futuro.

Segundo Darcy Ribeiro (1975), desde sua origem no Brasil sempre houve dois caminhos abertos para a Universidade Pública Brasileira: ser motor da superação do subdesenvolvimento ou, em oposição, ser motor da modernização reflexa. Esse binômio, em ambos os casos, dependia da inserção da Universidade enquanto componente de um projeto de desenvolvimento nacional. A crise agora posta, como tratado no item 3.2.6 sobre a sustentação política da Universidade, põe em questão não apenas a qual projeto de nação elencado por Ribeiro a Universidade se mobilizará, mas a própria concepção do Estado enquanto promotor e responsável do desenvolvimento nacional. É assim peremptório, dada a fundamental importância da universidade pública para o País, a Universidade Estadual de Campinas se legitimar politicamente com a sociedade brasileira, em especial paulista, de forma a se fazer viável política e por consequência, orçamentariamente.

Se a Universidade Estadual de Campinas cada vez menos se enquadra nos projetos da classe dominante paulistana, que antes era promotora de sua sustentação, deve-se passar a buscar também sua legitimação junto à população, que auferes grandes proveitos de sua finalidade pública. O avanço na democratização do acesso recente, impulsionado pela mobilização de seus estudantes, foi um importante passo para tal. Espera-se assim que a comunidade acadêmica consiga continuar avançando de forma autônoma para garantir sua sustentação política, antes que seja tarde demais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDO, Sara. **Fundos patrimoniais ganham impulso e impõem desafios para assets**. Capital Reset, 18 set. 2020. Disponível em: <<https://www.capitalreset.com/fundos-patrimoniais-ganham-impulso-e-impoem-desafio-para-as-assets/>> Acesso em: 11 jan. 2021.

Adicional por tempo de serviço e sexta parte. Nov. 2018. Disponível em: <<http://www.dgrh.unicamp.br/produtos-e-servicos/pagamento-e-beneficios/adicional-tempo-servico>> Acesso em: 09 jan. 2021.

AEPLAN. Assessoria de Economia e Planejamento, **Anuário estatístico**, 2005-2020. Disponível em: https://www.aeplan.unicamp.br/anuario/anuario_2020.php. Acesso em: 16 jan. 2021.

AEPLAN. Assessoria de Economia e Planejamento, **Revisão Orçamentária**, 2012-2019. Disponível em: https://www.aeplan.unicamp.br/revisao_orcamentaria/revisao.php. Acesso em: 16 jan. 2021.

AEPLAN. Gráfico 2 – Servidores não docentes ativos. Salário médio x salário básico. Campinas: UNICAMP [s.d]. Disponível em: <https://www.aeplan.unicamp.br/evolucao_salarios/graficos/graf_2_medio_x_basico_nao_do_cente.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2021.

AEPLAN. **Informe Aeplan nº 194**. Campinas: UNICAMP, 2020. Disponível em: <https://www.aeplan.unicamp.br/informe_aeplan/pdf/informe_aeplan_0194.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2021.

AEPLAN. **Informe nº 1162/2014**. Ref: Valorização dos Pisos Salariais da Carreira PAEPE. 2º Etapa. Campinas: UNICAMP, 2014.

AEPLAN. **Informe nº 772/2013**. Ref: Valorização dos Pisos Salariais da Carreira PAEPE. Campinas: UNICAMP, 2013.

AGÉGE, Soraya; LAMBERT, Priscila. **Complexos hospitalares da USP e da Unicamp desviam verbas do SUS para pagamento de salários**. Folha de São Paulo, 27 jul. 1999, Cotidiano. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff27079916.htm>> Acesso em: 10 jan. 2021.

ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **A apropriação do conhecimento público pelo setor privado na relação universidade-empresa: um estudo a partir do caso da UNICAMP**. Fev. 2001, 226 p. Tese de Doutorado - Departamento de Filosofia e História da Educação da Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/251045/1/Almeida_MariadeLourdesPintode_D.pdf> Acesso em: 10 jan. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNESP; SEÇÃO SINDICAL DOS ANDES - SINDICATO NACIONAL. **Cadernos Adunesp**, jan. 2016, Disponível em: <<http://www.adunesp.org.br/images/arquivos/publicacoes/Cadernos%20Adunesp/4.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2021.

AUDITOR INDEPENDENTE. **Relatório do auditor independente sobre as demonstrações contábeis.** 31 dez. 2019. Disponível em: <http://edireitogy.com.br/assets/media/Relatorio_Auditoria_2019.pdf> Acesso em: 11 jan. 2021.

AZZONI, C.; VASSALLO, M.; HADDAD, E. **As Três Grandes Universidades Públicas Paulistas Valem o que Custam?:** versão preliminar. 2020. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/sites/default/files/TD_Nereus_10_2020.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2021.

AVANCINI, Marta. **Relatório do Banco Mundial distorce dados e ignora a realidade do país, alertam especialistas** – Jornal da Unicamp- Campinas- 30 Nov. 2017 – Atualidades – Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2017/11/30/relatorio-do-banco-mundial-distorce-dados-e-ignorarealidade-do-pais-alertam>. Acesso: Abr. 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL: Focus Relatório de Mercado. Brasília, 2021. Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20210108.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2021.

BOLETIM UNICAMP. **Informativo Institucional produzido pela Assessoria de Comunicação da Unicamp.** Cidade Universitária, “Zeferino Vaz”, junho de 2012. Ano I, nº 03. 05 p. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2012/06/12/boletim-unicamp-evolucao-dos-reajustes-salariais>> Acesso em: 08 jan. 2021

BRANDT, Ricardo. **Unicamp inicia em julho processo de isonomia salarial com a USP.** Estadão, Campinas, 14 jun. 2013. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,unicamp-inicia-em-julho-processo-de-isonomia-salarial-com-a-usp,1042494>> Acesso em: 09 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.800, de 4 de janeiro de 2019.** Brasília, 19 jun. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13800.htm> Acesso: 11 jan. 2021.

CAIRES, Luiza. **Nos países desenvolvidos, o dinheiro que financia a ciência na universidade é público.** Jornal da USP, 24 mai. 2019. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/ciencias/nos-paises-desenvolvidos-o-dinheiro-que-financia-a-ciencia-e-publico/>> Acesso em: 11 jan. 2021.

CONCEITOS e benefícios dos endowments como mecanismo de financiamento à cultura. I Fórum Internacional Endowments Culturais. Disponível em: http://static.mtools.digital/clientes/levisky/guias/GUIA_01.pdf Acesso em: 11 jan. 2021.

CONQUISTA do movimento de 1988, autonomia chega aos dias de hoje cercada de desafios. 14 ago. 2019. Disponível em: <<http://sintunesp.org.br/site/atx/arquivos/arqSintunesp--22-08-2019--5d5ed0b57020d.pdf>> Acesso: 10 jan. 2021.

COMVEST - UNICAMP (2012, 2014, 2018 e 2019). Disponível em: <<http://www.comvest.unicamp.br/estatisticas-comvest/estatisticas-sociais/perfil-socioeconomico/perfil-socioeconomico-geral/>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

COORDENAÇÃO DO FÓRUM DAS SEIS. **Propostas do Fórum das Seis à LDO 2020**. São Paulo, 23 mai. 2019. Disponível em: <<http://adunicamp.org.br/novosite/wp-content/uploads/2019/06/Propostas-do-F6-a-LDO-2020.pdf>> Acesso em: 09 jan. 2021.

COORDENADORIA GERAL DA UNIVERSIDADE; COPEI. **Relatório planes Unicamp 2021-2025**. Campinas, 2020.

DGRH. Tabela de vencimentos. Cidade Universitária “Zeferino Vaz”, Campinas, 06 jun. 2019. Disponível em: <<http://www.dgrh.unicamp.br/documentos/tabelas-de-vencimentos/gratificacao-de-representacao-extincao>>. Acesso em: 7 jan. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jan. 2021.

É hora de assegurar a isonomia e atendimento da pauta específica já. Jornal do STU. Jul. 2013. nº 2/2013. Disponível em: <http://www.stu.org.br/wp-content/uploads/2013/07/Jornal_STU_Julho_2013.pdf> Acesso em: 9 jan. 2021

ENTENDA a composição salarial do servidor da Unicamp. Jornal da Unicamp. Campinas, 10 ago. 2015 a 16 ago. 2015, 2015. nº 632. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/ju/632/entenda-composicao-salarial-do-servidor-da-unicamp>> Acesso em: 9 jan. 2021

FACULDADE DE CIÊNCIAS MÉDICAS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Ata da segunda reunião ordinária da Congregação da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas**, Congregação FCM/UNICAMP, 27 de abril de 2018, p. 1-30. Disponível em: <https://www.fcm.unicamp.br/fcm/sites/default/files/2018/page/3_pauta_ordinaria_27abrill8.pdf> Acesso em: 11 jan. 2021.

FILHO, Manuel Alves. **Pelo segundo ano, Unicamp é apontada como a melhor da América Latina**. 18 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2018/07/18/pelo-segundo-ano-unicamp-e-apontada-como-melhor-da-america-latina>> Acesso em: 10 jan. 2021

FINANCIAMENTO de USP, Unesp e Unicamp não acompanhou a expansão das universidades. Disponível em: <<https://www.adusp.org.br/index.php/cs2017/2890-financiamento-de-usp-unesp-e-unicamp-nao-acompanhou-a-expansao-das-universidades>> Acesso em: 10 jan. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Corrida acadêmica**. 17 set. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/09/corrída-academica.shtml>> Acesso em: 11 jan. 2021.

FUNDO PATRIMONIAL FEAUSP. Disponível em: <<https://www.fpfeausp.org.br/>> Acesso: 11 jan. 2021.

GEROMEL, José C. **A transição dos servidores celetistas para o regime estatutário**. 2013 Disponível em: <http://www.dt.fee.unicamp.br/~geromel/CLT_Estat.pdf> Acesso em: 09 jan. 2021.

GOLDEMBERG, José. **As Universidades paulistas e a Autonomia**. **Jornal Estado de São Paulo**. São Paulo, p. 1, 16 de jun. 2014. Disponível em: <<https://opiniaio.estadao.com.br/noticias/geral,as-universidades-paulistas-e-a-autonomia-imp-,1512717>> Acesso: 08 Jan. 2021.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Brasil, Nov. 2017. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2021.

GT PREVIDÊNCIA; CRUESP; Fórum das 6. **RELATÓRIO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS PAULISTAS**. 2017. Disponível em: <<http://www.adunicamp.org.br/wp-content/uploads/2017/06/DEFINITIVO-Relatorio-GT-Previdencia-CRUESP-F6-1.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2021

G1 CAMPINAS E REGIÃO. Unicamp decide suspender excedente de 'supersalários' de 328 servidores até limite do teto estadual de R\$ 23 mil. Campinas, 02 set. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2019/09/02/unicamp-decide-suspender-excedente-de-supersalarios-de-328-servidores-ate-limite-do-teto-estadual-de-r-23-mil.ghtml>>. Acesso em: 7 jan. 2021.

HARO, Emilio; ZANLORENSSI, Gabriel. **O seu salário diante da realidade brasileira**. Nexo jornal, 11 jan. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/interativo/2016/01/11/O-seu-sal%C3%A1rio-diante-da-realidade-brasileira>> Acesso em: 11 jan. 2021.

HARVARD UNIVERSITY. **Financial Report**. Disponível em: <https://finance.harvard.edu/files/fad/files/fy20_harvard_financial_report.pdf> Acesso em: 11 jan. 2021

HOSPITAL das Clínicas pode se transformar em autarquia de regime especial. 06 dez. 2006. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=292805>> Acesso em: 10 jan. 2021.

HOSPITAL DAS CLÍNICAS. **Institucional**. Disponível em: <<https://hc.unicamp.br/institucional/>> Acesso em: 10 jan. 2021.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009 : análise do consumo alimentar pessoal no Brasil / IBGE**, Coordenação de Trabalho e Rendimento. - Rio de Janeiro : IBGE, 2011. 150 p.

IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego (PME) 2014.

Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual Brasil, (2012, 2014, 2018 e 2019). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) 2014.

Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2002.

Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 07 jan. 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS, TRABALHISTAS E TRIBUTÁRIOS. Tabela de Tetos do INSS. 2020. Disponível em: <[https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/9/354/tabela de tetos do inss](https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/9/354/tabela_de_tetos_do_inss)>. Acesso em: 7 jan. 2021.

KOIKE, Beth. **Unesp e Unicamp criam fundos patrimoniais**. Valor Econômico, São Paulo, 25 jun. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/06/25/unesp-e-unicamp-criam-fundos-patrimoniais.ghtml>> Acesso: 11 jan. 2021.

KNOBEL, Marcelo. **As universidades públicas deveriam cobrar mensalidade dos alunos mais ricos? NÃO**. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2019/06/as-universidades-publicas-deveriamcobrar-mensalidade-dos-alunos-mais-ricos-nao.shtml>>.

Acesso em: 18 de Mai. 2019.

KNOBEL, Marcelo. **Quanto custa um professor particular?** Jornal da Unicamp, 10 de ago. 2015 a 16 de ago. 2015, 2015. n° 632. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/ju/632/quanto-custa-um-professor-titular>> Acesso em: 08 jan. 2021.

KNOBEL, Marcelo; VALENTINI, Sandro; AGOPYAN, Vahan. **CPI das universidades: resultados e lições**. 11 fev. 2020, Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2020/02/11/cpi-das-universidades-resultados-e-licoes>> Acesso em: 10 JAN. 2021

LEHER, Roberto. **Darcy Ribeiro e a Universidade (cada vez mais) necessária**. Revista Institucional Artes de Educar, v. 3, n. 2, 2017.

LENK, Wolfgang; PEREIRA, Fernando Batista. **Cobrança de mensalidade nas universidades federais: para que e para quem?** In: XII Congresso Brasileiro de História Econômica & 13ª Conferência Internacional de História de Empresas. Niterói, 28, 29 e 30 de ago. 2017. Disponível em: <<http://www.abphe.org.br/uploads/ABPHE%202017/13%20Cobran%C3%A7a%20de%20mensalidade%20nas%20universidades%20federais.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2021.

LUCILIUS, Caius. **Consu aprova 30 horas na área da saúde do HC. Hospital de Clínicas Unicamp, 06 ago.** 2014. Notícias. Disponível em: <<https://hc.unicamp.br/consu-aprova-30-horas-na-area-da-saude-do-hc/>> Acesso em: 08 jan. 2020.

LUMINA. **Como funciona.** Disponível em: <<https://www.funcamp.unicamp.br/fundopatrimonial>> Acesso: 11 jan. 2021.

LUQUE, Carlos Antonio. Alguns desafios para o financiamento das universidades públicas estaduais do estado de São Paulo. Revista Usp, São Paulo, abril, maio e jun. 2015, nº 105, p. 9-18. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/106670/105284>> Acesso em 09 jan. 2021.

MANNING, Robert D. **Credit card nation:** The consequences of America's addiction to credit. Basic Books, 2000.

MARCELO, Raul. **Um olhar crítico sobre as renúncias fiscais concedidas pelo governo paulista.** São Paulo, 2018. Disponível em: <http://raulmarcelo.com.br/wp-content/uploads/2018/07/cartilha_desoneracoes_final.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2021.

MATEUS, Felipe. **Teto salarial e a valorização da carreira docente.** Unicamp, 22 jan. de 2020a. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2020/01/24/teto-salarial-e-valorizacao-da-carreira-docente#:~:text=Atualmente%2C%2068%25%20dos%20docentes%20e,mil%20reais%20e%20novo%20teto>> Acesso em: 08 de jan. 2020.

MATEUS, Felipe. **Unicamp lança Fundo Patrimonial Lumina e busca doadores.** 22 out. 2020b. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2020/10/22/unicamp-lanca-fundo-patrimonial-lumina-e-busca-doadores>> Acesso em: 11 jan. 2021.

MELLO, Pedro Antônio de. **A cooperação universidade/empresa nas universidades públicas brasileiras.** 235f. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC. 2002. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/84179>>. Acesso: abr. 2018.

MENEZES, Luís Carlos. **Universidade Sitiada.** Edição especial: janeiro de 2001, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/298/universidad_e_sitiada.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 10 jan. 2021

MINTO, Lalo Watanabe. **Em defesa do caráter público das Universidades Estaduais Paulistas.** 19 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.fe.unicamp.br/institucional/noticias/em-defesa-do-carater-publico-das-universidades-estaduais-paulistas>> Acesso em: 10 jan. 2021

MOURA, Wellington; MAURÍCIO, Nespeca. **CPI - Gestão das Universidades Públicas - 19ª Legislatura.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/comissao/ata/?idAta=1000000925&comissao=1000000431&legislatura=19>> Acesso em: 10 jan. 2021.

Mudanças no Auxílio Alimentação começam a ser implementadas. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/divulgacao/auxilio_alimentacao.html> Acesso em: 09 jan. 2021.

MUNDIAL, Banco. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Brasil, 2017. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

PAMPLONA, Patricia. **Bolsonaro sanciona lei que regulamenta criação de fundos patrimoniais**. Folha de São Paulo, 7 jan. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2019/01/bolsonaro-sanciona-lei-que-regulamenta-criacao-de-fundos-patrimoniais.shtml>> Acesso em: 11 jan. 2021.

PIDV, desserviço à Universidade e possível engodo para o trabalhador. Disponível em: <<https://www.adusp.org.br/index.php/pidv/2193-pidv-desservico-a-universidade-e-possivel-engodo-para-o-trabalhador>> Acesso em: 09 jan. 2021.

PINHO, Angela. **Número de professores que pedem demissão da USP dispara**. Folha de São Paulo, 28 jan. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/01/numero-de-professores-que-pedem-demissao-da-usp-dispara.shtml>> Acesso em: 8 jan. 2021.

PONTIROLLE, Vinícius Sanches. **Fundo do XI: de onde vem o nosso dinheiro?** Gazeta Arcadas, 30 abr. 2020. Disponível em: <<https://gazetaarcadas.com/2020/04/30/fundo-do-xi-de-onde-vem-nosso-dinheiro/>> Acesso em: 11 jan. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **Diário oficial**. 28 dez. 2018. n. 11989. Disponível em: <https://pecasorc.campinas.sp.gov.br/sites/pecasorc.campinas.sp.gov.br/files/arquivos-pdf/loa/loa-2019_lei_no_15.708_de_27.12.18_suplemento_1.pdf> Acesso em: 10 jan. 2021.

PREVIDELLI, Amanda.- **Na USP, funcionário que se demitir poderá receber até R\$400 mil**. – Jornal G1 – São Paulo – 21 Ago. 2014 – Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/08/na-usp-funcionario-que-se-demitir-podera-receber-ate-r-400-mil.html>> Acesso: 10 Jul. 2019.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Ranking de cursos de graduação**. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://ruf.folha.uol.com.br/2019/ranking-de-cursos/medicina/>> Acesso em: 10 jan. 2021.

REDE JORNAL CONTÁBIL. Renúncia de ICMS no orçamento de São Paulo aumenta quase 800% em 20 anos. 2020. Disponível em: <<https://www.jornalcontabil.com.br/renuncia-de-icms-no-orcamento-de-sao-paulo-aumenta-quase-800-em-20-anos/>>. Acesso em: 7 jan. 2021.

REITORIA UNICAMP. **Unicamp inicia processo de isonomia**. Campinas, 11 jun. 2013. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2013/06/11/unicamp-inicia-processo-de-isonomia>> Acesso em: 09 jan. 2020

REITORIA UNICAMP. Reitoria divulga nota sobre Reforma da Previdência. Campinas, 17 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/noticias/2020/02/17/reitoria-divulga-nota-sobre-reforma-da-previdencia>> Acesso em: 09 jan. 2021.

RELATÓRIO final GT 30 horas. 2013. Disponível em: <<https://www.sg.unicamp.br/content/uploads/sesoes/pautas/convenios/i2014/consu/138/docs/pauta-docs-138.pdf>> Acesso em: 09 jan. 2021.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária**. 2. Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. 307p (Estudos latino- americanos, 2).

ROCHA, Maria do Rosário A. **Instrução Normativa DGRH nº 002/2007**. Cidade Universitária “Zeferino Vaz”, Campinas, 10 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.dgrh.unicamp.br/documentos/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-dgrh-2007/instrucao-normativa-dgrh-no-002-2007>> Acesso em: 09 jan. 2021.

ROSSI, Andrea Lúcia Dorini de Oliveira Carvalho. **As mudanças no sistema previdenciário no estado de São Paulo: do IPESP à SPPREV**. Assis, 2013. Disponível em: <https://cepein.femanet.com.br/BDigital/arqPics/0911300831P477.pdf> Acesso em: 08 jan. 2021.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. **Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré**. Nota do Cecon, IE/UNICAMP. Campinas, 2017. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf > Acesso em: 8 jan. 2021.

R7 PLANALTO. Melhor da América Latina, Unicamp terá deficit recorde de quase R\$ 300 milhões em 2017, revela reitor. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/prisma/r7-planalto/melhor-da-america-latina-unicamp-tera-deficit-recorde-de-quase-r-300-milhoes-em-2017-revela-reitor-26042019>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº1.010/2007, de 01 de junho de 2007**. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2007/lei.complementar-1010-01.06.2007.html>> Acesso em: 08 jan. 2021.

SERRA, Gustavo Pereira. LIMA, Gilberto Tadeu. **Sustentabilidade do endividamento estudantil em uma macrodinâmica liderada pela demanda**. Economia e Sociedade, vol. 27, n. 2, Campinas, maio, ago. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-06182018000200493&script=sci_arttext> Acesso em: 11 jan. 2021.

SILVA, Hudson Pacifico; CAXIAS, Maiara Cristina Luiz. **Benefícios para alguns, prejuízo para muitos: razões e implicações da adoção da dupla porta de entrada em hospitais universitários**. Saúde soc., jul. set., 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/sausoc/2016.v25n3/808-820/>> Acesso em: 10 jan. 2021.

SOMOS o fundo patrimonial da escola politécnica da USP. Disponível em: <https://www.amigosdapoli.com.br/?gclid=CjwKCAiA8ovBRAoEiwAOZogwY3WeVyyvHBqJCU3cob4RTLNaB57BAKr-B6PpfcP44sZSgKavSm87hoCRrcQAvD_BwE> Acesso em: 11 jan. 2021.

STF Reconhece STU como amicus curiae no processo de mudança de regime. Advocacia Cremasco. Disponível em: <<http://www.cremasco.adv.br/stf-reconhece-stu-como-amicus-curiae-processo-da-mudanca-de-regime/>> Acesso em: 9 jan. 2021.

TAKAHASHI, Fábio; MACHADO, Uirá. **Diretores da Unicamp pedem fim da nova Secretaria de Ensino**. Folha de São Paulo, 31 mai. 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff3105200721.htm>> Acesso em: 11 jan. 2021.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Anuário Estatístico**. Brasil, 2020. Disponível em: <<https://uspdigital.usp.br/anuario/AnuarioControle>> Acesso em: 30 jan. 2020.

VITAL, Antonio; CRESPO, Sandra. **Mensalidade em universidade pública divide opiniões em debate na Câmara**. 22 ago., 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/521040-mensalidade-em-universidade-publica-divide-opinioes-em-debate-na-camara/>> Acesso em: 11 jan. 2021.