



**Responsible Editor:** Rodrigo de Souza Gonçalves  
Andrea de Oliveira Gonçalves  
**Associate Editor:** Rodrigo de Souza Gonçalves  
**Evaluation Process:** Double Blind Review by SEER/OJS

## Crise Financeira ou Crise de Governança nas Universidades Estaduais Paulistas?

### RESUMO

**Objetivo:** Analisar, com base nos requisitos da boa governança pública, a resiliência das três universidades públicas paulistas (UPP), USP, Unesp e Unicamp à novas crises financeiras.

**Método:** Utiliza os princípios basilares da autonomia com vinculação orçamentária das UPP e aborda o papel das Controladorias Gerais (CG) e dos Sistemas de Controle Interno (SCI) como órgãos de suporte à tomada de decisões em um modelo de governança que utiliza a análises de risco como informação estratégica.

**Originalidade/Relevância:** Pela primeira vez é apresentada uma análise comparativa das medidas *pos-facto* nas três UPP, baseada nos requisitos de boa governança pública, concluindo-se que essas universidades estão em estágios diferentes de aperfeiçoamento da governança.

**Resultados:** Mostra que a crise financeira vivenciada pelas três UPP decorreu da concomitância da crise financeira do país e da expansão desmesurada das despesas das universidades sem uma adequada análise de riscos. Com base nas informações disponíveis em portais abertos, constata-se que USP efetivamente implantou a CG e o SCI como uma das medidas *pos-facto*, porém no geral, predominam critérios político-corporativos internos nas decisões sobre expansão das despesas.


**Contribuições Teóricas/Metodológicas:** Demonstra a relevância das CG e dos SCI na governança de universidades públicas com autonomia e vinculação orçamentária.

**Contribuições Sociais/Gestão:** A principal contribuição é a de demonstrar a importância da interação mais efetiva com *stakeholders* externos nas decisões institucionais, em contraposição ao atual modelo de decisões orientadas primordialmente por critérios político/corporativos internos.

**Palavras-chave:** Universidades Públicas Paulistas, Autonomia e Governança, Controladoria Geral, Sistema de Controle Interno.

### How to Cite (APA):

Atvars, T. D. Z. (2023). Crise Financeira ou Crise de Governança nas Universidades Estaduais Paulistas?. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 26 (3), 485-513. <http://dx.doi.org/10.51341/cgg.v26i3.3141>

Teresa Dib Zambon Atvars   
Universidade de Campinas, São  
Paulo, SP, Brasil  
tatvars@unicamp.br

Recebido: Setembro 12, 2023  
Revisado: Outubro 16, 2023  
Aceito: Novembro 06, 2023  
Publicado: Fevereiro 15, 2024



## 1 INTRODUÇÃO

As universidades públicas paulistas (UPP) (Universidade de São Paulo - USP, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Unesp e Universidade Estadual de Campinas - Unicamp) formam um subconjunto singular de instituições públicas brasileiras. São autarquias estaduais de caráter especial e as únicas que possuem a autonomia com vinculação orçamentária, na forma estabelecida pelo Decreto Estadual 29.598 de 02 de Fevereiro de 1989. Esse decreto fixou a composição orçamentária de cada universidade como um percentual pré-definido do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) denominado Recursos do Tesouro Estadual (RTE). A partir de 1995, esse percentual passou a ser de 9,57%, excluídas as despesas habitacionais: USP 5,0295%, Unesp 2,3477% e Unicamp 2,1958%.

A partir de 2011 se inicia nas três UPP uma crise financeira decorrente da concomitância de dois fatores: a crise econômica brasileira iniciada em 2008 e aprofundada em 2016, e as decisões internas com uma expansão insustentável das despesas com a folha de pagamentos, chegando a mais de 100% dos repasses da RTE. Entre 1989 e 2011 as universidades modulavam o comprometimento orçamentário com a folha de pagamentos em patamares ao redor de 80% na USP (Sasaki, 2017), 85% na Unicamp (Atvars, 2020) e 80-85% na Unesp (Buccelli et al., 2020), um limite prudencial tácito.

As despesas com a folha de pagamentos dessas UPP incluem os pagamentos de servidores ativos, inativos e pensionistas e as decisões sobre reestruturação de carreiras dos servidores em atividade impactam a folha de inativos pelo princípio constitucional da paridade. Dessa forma as decisões que impactam a folha deveriam ser precedidas por estudos de impacto e de risco, incluindo os atuariais, visando acompanhar a evolução das despesas no curto, médio e longo prazos.

Compreender o ocorrido e analisar as decisões tomadas é a base para uma nova governança visando prevenir novas crises. Por isso, esse trabalho procura analisar as três UPP

com base em requisitos de governança pública para responder duas questões: 1. O que faltou na governança para evitar a escalada da crise? 2. Superada a crise, as universidades se tornaram mais resilientes? Nesse sentido, o trabalho analisa as interrelações entre autonomia com vinculação orçamentária e governança, e os papéis das CG e dos SCI na análise da resiliência à novas crises, baseados nos requisitos de governança sugeridos para órgãos públicos brasileiros (Paludo & Oliveira, 2021, p. 58-61). A originalidade desse trabalho está no uso desse referencial teórico como forma de categorizar as medidas adotadas, destacando a importância dos órgãos internos de controle.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Autonomia Universitária e Governança Pública

A governança das universidades públicas brasileiras se distingue de outros órgãos públicos pela singularidade do princípio da autonomia que determina um papel diferente para a gestão dessas instituições. Nessas instituições a autonomia, que é retoricamente plena, se subordina aos preceitos constitucionais: da impessoalidade, moralidade, transparência, publicidade a igualdade, liberdade, pluralismo de ideias, e gratuidade (no caso das públicas); de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; e da indissociabilidade entre as atividades finalísticas de ensino, pesquisa e extensão. Por essas razões, as universidades públicas são organizações complexas, com atividades abrangentes e que interagem dialogicamente com vários tipos de *stakeholders* internos e externos (Belliger & Krieger, 2018).

Em geral possuem um modelo de governança que é, em parte, caracterizado como uma anarquia organizada (Cohen, et al. Apud em: Balbachevski & Kohatamäki, 2019, p. 237), que se legitima pelo respeito à autonomia de cátedra dos docentes nas atividades finalísticas; por uma estrutura organizacional descentralizada em faculdades ou centros com alto grau de

independência em relação à administração central; pela liberdade na criação de normas e regulamentos internos sobre os mais variados assuntos *interna corporis*; e, em muitos casos, pela descentralização administrativa em áreas de negócio muitas vezes excessivamente independentes e burocráticas. Toda essa aparente liberdade está sendo progressiva e isomorficamente cerceada por mecanismos de controle externo (Huisman & Stensaker, 2022; Taylor & Somers, 2021), que no caso brasileiro utilizam parâmetros, índices e indicadores de avaliação, de credenciamento e de *accountability* que nem sempre qualificam o sistema nacional de educação superior (TCU, 2018). Ademais, são avaliações segmentadas por atividades em contraponto ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Atvars et al., 2022).

O Tribunal de Contas da União (TCU) vem desenvolvendo modelos de avaliação da gestão de órgãos públicos (TCU, 2021) e de risco (TCU, 2018) que têm melhorado a governança de instituições federais de educação (Roratto et al., 2019). Esse tipo modelo pode ser replicado em outras instituições de ensino superior públicas brasileiras. Diferentemente do TCU, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) propõe uma avaliação da gestão do governo estadual por tipo de atividades (educação, saúde, planejamento, gestão fiscal e segurança pública) (TCE-SP, 2018, p. 2), com base em “dados governamentais e de Informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelos Órgãos Estaduais.” (TCE-SP, 2018, p. 1). Definiu um índice de efetividade da gestão estadual – IEG-E/TCE-SP para: “... acompanhar o desempenho da gestão pública estadual ao longo do tempo, revelando a incidência diferenciada de suas deficiências entre as diversas regiões administrativas do Estado”, medindo a qualidade dos gastos do Estado, as políticas e as atividades públicas dos seus gestores (TCE-SP, 2018, p. 2). O uso desses índices pelas UPP é inviável porque não podem ser individualizáveis por órgão. Ademais, indicadores de eficiência, eficácia,

efetividade, sustentabilidade financeira e orçamentária e de qualidade na gestão não estão incluídos nas prestações de contas das UPP apresentados anualmente ao TCE-SP.

Belliger & Krieger (2018, p. 122) destacam que a governança da administração pública é um processo complexo, com uma crescente importância dos modelos colaborativos, com a participação de múltiplos *stakeholders*, com estratégias pró-ativas de inclusão, representatividade, imparcialidade, transparência, legalidade, e com um *design* da governança em rede guiado pelo empoderamento. Segundo esses autores, isso significa que o regime de governança precisa explicitar as regras das decisões, as normas de comportamento, os sistemas de resolução de conflito, os mecanismos de *accountability* e as forma de transparência bem como a incorporação da voz do público (tradução livre da autora).

Reconhecendo a complexidade, Bovens et al. (2008) recomendam que a governança pública deveria se orientar por requisitos de qualidade e de *accountability*, não apenas contábil, com as autoridades públicas prestando contas pela forma como realizam seus mandatos e gastam os recursos públicos. Ainda segundo esses autores, o poder dos governantes precisa ser rotineiramente checado se não se desejar acordar um dia em um regime autoritário. A *accountability* definida por esses autores trata da relação entre o ator e um fórum, no qual o ator tem a obrigação de explicar e justificar sua conduta, o fórum pode questionar e julgar, e o ator deve encarar as consequências, e deve ser amplamente vista como uma ferramenta dos cidadãos para forçar os investidos com o poder público de falar a verdade (Bovens, 2006 apud Bovens et al., 2008, p. 227).

Estas formas de *accountability* requerem novos mecanismos e processos de governança, envolvendo a institucionalização da negociação e da articulação com todos os *stakeholders*, incluindo os externos, na priorização dos investimentos públicos (Belliger & Krieger, 2018, p. 132-133). Essa formulação é relevante para o presente trabalho, pois muitas das decisões tomadas pelos dirigentes universitários e que aprofundaram a crise financeira não foram

referendadas institucionalmente e nem dialogadas com *stakeholders* internos e externos (Sasaki, 2017). A ausência do diálogo externo está evidenciada pela abertura em 2019 de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) junto à Assembleia do Estado de São Paulo para: “investigar irregularidades na gestão das universidades públicas no Estado, em especial, quanto à utilização do repasse de verbas públicas” (ALESP, 2019). Foram os reitores em exercício em 2019 que responderam aos deputados estaduais pelos atos praticados pelos seus antecessores responsáveis por agravar o desequilíbrio financeiro das três UPP. Esse processo de CPI demandou um enorme esforço das UPP para entregar documentos e informações aos membros da CPI, gerando inúmeros relatórios, porém não induziu alterações na gestão ou na cultura das universidades, pois todas as medidas de equacionamento da crise já haviam sido tomadas, precederam a instalação da CPI. É interessante destacar que há estudos demonstrando a ineficiência das análises realizadas por órgãos de controle não especializados (Bovens, 2006), o que explica por que esse processo legislativo não resultou em universidades mais eficientes.

Para que as UPP possam melhor equacionar suas fragilidades parece necessário haver uma melhor conciliação entre quatro dimensões envolvidas na governança: o exercício da autonomia, as boas práticas da administração pública, a efetiva implantação de um SCI e um diálogo mais efetivo com *stakeholders* externos. Por exemplo, ao definir os dispêndios folha de pagamentos (contratações, reajustes, reestruturações de carreiras, criação de cargos de confiança, promoções) (exercício da autonomia), precisam administrar a taxa de crescimento da folha em relação aos recursos RTE (exercício de boas práticas), garantir a sustentabilidade financeira (exercício de gestão) e responder ao TCE-SP (*stakeholder* externo, exercício de *accountability*). Esses processos de governança não foram adequadamente organizados, e levaram a um comprometimento crescente a partir de 2012 ultrapassando 100% do RTE em 2016. Esse comprometimento não decorreu do atendimento de demandas externas ou da melhoria dos resultados das instituições, o que recoloca a questão da interrelação entre a

autonomia universitária, a sustentabilidade, o monitoramento de risco e a *accountability* visando o atendimento dos interesses da comunidade.

## 2.2 Autonomia, Governança e Controle Interno

Balbatchevski & Kohatamäki (2019) analisaram as experiências de autonomia da USP e da *University of Tempere* (UTA-Finlândia), mostrando que:

“Na experiência finlandesa a autonomia foi parte de uma reforma compreensiva das políticas de ensino superior, visando dar a essas instituições flexibilidade suficiente para competir no espaço europeu. ... o aumento da autonomia foi condicionado por um ambiente político que impôs avaliação externa e contrato de gestão. ... Num certo sentido, portanto, no caso paulista, a autonomia financeira e administrativa aconteceu num ambiente em que o governo abdicou de fato do seu espaço de iniciativa para formular uma política pública para as universidades. Essas diferenças justificam as profundas mudanças de governança que ocorreram na UTA-Finlândia ao longo do tempo, o que não ocorreu nas universidades públicas paulistas. Dentre essas, o estabelecimento do processo orçamentário soma-zero, a dinâmica ativa da administração central se conectando com as unidades para alcançar as metas pré-estabelecidas e o uso estratégico da informação. ... Além do governo paulista ter abdicado de uma política para as UPP, a escolha dos reitores se dá por um processo político *interna corporis* de seleção de candidatos, no qual “o contrato de gestão” é o programa apresentado pelo postulante e as prioridades de investimentos resultam dos compromissos políticos *interna corporis*, e não da pactuação com resultados da universidade” (p. 244).

Portanto, o modelo de governança nas Instituições de Educação Superior (IES) brasileiras articula o exercício da autonomia com os compromissos políticos das lideranças,

enquanto em universidades internacionais a articulação ocorre entre a ampliação da autonomia e a demanda externa por resultados (Huisman & Sensaker, 2022). Há uma frágil (se existente) relação entre o programa da administração e os resultados institucionais de desempenho acadêmico e gerencial, cujas responsabilidades estão, respectivamente, descentralizadas nos órgãos acadêmicos e nos níveis táticos e operacionais dos órgãos administrativos. Por isso, o fator determinante da governança e da gestão pública nas UPP deveria ser a busca do alinhamento construtivo entre dois indutores, o político expresso pelos compromissos internos e o institucional expresso pelos resultados para a sociedade.

Alguns exemplos mostram a necessidade desse equilíbrio. Ao se referir à grave crise orçamentária da USP, Marcovitch (2017, p. 18) destaca: “A força dos fatos e dos números caracteriza uma total ausência de conformidade nas decisões tomadas pela gestão reitoral de então. Faltou, e muito, em todas elas, a função de *compliance* no sentido referenciado pelos respeitadas exegetas em literatura pertinente”. ... “Além dos danos financeiros, acumulou-se um déficit monumental de racionalidade e transparência”. Portanto, a gravidade da crise ocorrida decorreu de um modelo de governança desatrelado das boas práticas da gestão pública, respondendo à compromissos políticos internos, com expansão de despesas incompatível com a realidade econômica do país e com a arrecadação estadual, sem uma correspondente expansão das atividades-fim (benefícios para a sociedade). A partir disso, pode-se conjecturar que uma instituição com um adequado SCI:

... “está mais preparada para evitar desvios de conduta e das crises por ela causadas, apesar de não as evitar totalmente”; servindo “como uma proteção da sua integridade, com redução de riscos ...”; atuando no “efetivo cumprimento dos processos-fim, que justificam sua missão” e na “gestão de recursos humanos, financeiros”. ... “É peça chave do sistema de integridade corporativa, cujo objetivo é o de garantir a articulação das atividades de auditoria, *compliance*, controles internos, ética empresarial, gestão de



crises, gestão de riscos, segurança corporativa e sustentabilidade ..., monitorando indicadores chave e limites prudenciais” (Sasaki, 2017, p. 226).

Sob a ótica da boa gestão pública, as lideranças deveriam assegurar recursos e talentos suficientes para a execução do planejamento estratégico da instituição, atuando em benefício da sociedade e do contribuinte, subordinando os compromissos corporativos internos, políticos por sua natureza, aos princípios fundamentais da administração pública, com uma profunda reformulação dos processos decisórios, dos mecanismos de controle interno e da cultura organizacional (Eissmann et al., 2017; Huisman & Stensaker, 2022). Nesse mesmo sentido, algumas universidades latino-americanas vêm adotando códigos de boas práticas (Garcia, 2010), na qual os sistemas de controle interno atuam de forma sistemática e independente no acompanhamento das ações de gestão, provendo:

*... “una seguridad razonable en cuanto al logro de los objetivos de eficiencia y eficacia en las operaciones, de confiabilidad de la información financiera, de cumplimiento de las leyes y demás regulaciones que le sean aplicables así como las propias de la Universidad. En este marco se desarrolla el control del gobierno, la dirección, gestión y evaluación en la Universidad, en concordancia con los principios de autonomía y autorregulación. El control interno contempla investigaciones internas o externas, que deben ser concluyentes y tener consecuencias. Los Estatutos contemplan la Revisoría Fiscal y la Auditoría Interna como órganos de control (cfr. Estatutos 110 y 143). Ellas ejercerán las acciones de supervisión con independencia y com libertad de criterio, de acceso a la evidencia y de opinión. Todos los directivos, profesores y empleados administrativos están em la obligación de apoyar y facilitar su labor”.* (García, 2010, p. 13)

Há muitos modelos de governança de IES, dentre eles o de natureza gerencialista (Donina & Hasanefendic, 2018); o que utiliza um *Board of Trustees*<sup>1</sup> (Teket et al., 2013); os

que utilizam contratos de gestão (Huisman & Stensaker, 2022). Alguns desses envolvem processos de escolha dos dirigentes que seriam disruptivos para universidades públicas brasileiras, com as escolhas por comitês de busca, que subordinam os dirigentes às metas de objetivos pré-definidos externamente e que requererem órgãos colegiados decisórios compostos majoritariamente por *stakeholders* externos. Esse último ponto se contrapõe à legislação brasileira que estabelece um mínimo de 70% de docentes nos órgãos colegiados decisórios das IES (Brasil, 2020). Portanto, seria mais viável que se optasse por uma reestruturação dos mecanismos de tomada de decisão, principalmente nas instituições com patologias típicas das organizações públicas brasileiras: “o excesso de normalização, a complexidade burocrática e o corporativismo” (Vieira & Vieira, 2003).

Com ênfase na viabilidade, um novo modelo de governança das IES brasileiras poderia manter as composições dos órgãos colegiados decisórios, ampliando e tornando explícitas as responsabilidades e as interrelações entre os três níveis hierárquicos da organização pública (estratégico, tático e operacional), com um sistema de *accountability* baseado em resultados e impactos não apenas contábeis, e com um efetivo sistema de controle interno que minimizasse riscos institucionais. Nesse caso, o nível mais alto da hierarquia organizacional estabeleceria relações diretas com a sociedade para definir a identidade institucional, os objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos, e resultados e impactos esperados (Huisman & Stensaker, 2022; Martins & Marini, 2014). Segundo Balbachevski & Kerbauy (2016) é dessa interrelação com a sociedade que decorreriam as mudanças na governança: “a primeira delas [mudança] focada nos mecanismos de ajustamentos internos à instituição, e a segunda focada na estrutura de coordenação que a universidade desenvolve com os atores sociais ativos”. Os ajustes internos visariam a qualificação da gestão pública e abordariam: a excessiva centralização das decisões; a falta de flexibilidade dos processos de trabalho; a baixa profissionalização para o exercício das atividades-meio; o despreparo das lideranças para o exercício da administração pública; a

estrutura organizacional definida politicamente; e o compromisso explícito as lideranças com resultados.

Portanto, a autonomia universitária seria legitimada pelos: compromissos das lideranças com resultados administrativos e acadêmicos nos três níveis da hierarquia da organização; um robusto sistema de *accountability* não apenas contábil; e um sistema adequado de controle interno que impedisse decisões sem uma avaliação consistente dos riscos. Estariam as UPP preparadas para essa nova forma de governança?

### 3 METODOLOGIA

Para buscar respostas às questões formuladas e explicações sobre a crise financeira vivenciada pelas três UPP, e para compreender o alcance e as limitações das diferentes soluções implantadas em cada uma delas, foi necessário revisitar os conceitos de autonomia das universidades públicas brasileiras e a amplitude singular da autonomia das universidades públicas paulistas, as únicas que possuem autonomia com vinculação orçamentária. Essa revisão conceitual sobre autonomia, governança, modelos de gestão e SCI, incluiu fundamentos e estudos de caso. Foi realizada por meio de busca de referências bibliográficas em português e inglês, utilizando palavras-chave: autonomia, governança, controle interno e *accountability*. A busca ocorreu nos bancos de dados *Google Acadêmico* e *Scielo*, sendo selecionadas referências conceituais seminais com base em seus abstracts/resumos e em estudos de caso a partir de 2017. Dessa forma, o texto apresentado inclui uma revisão bibliográfica para dar subsídios conceituais e teóricos ao principal foco do trabalho: uma análise comparativa do *status* dos sistemas de controle interno das três universidades públicas paulistas para permitir uma avaliação sobre a potencial resiliência dessas instituições à novas crises. Dessa busca, pode-se constatar que há poucas análises comparativas em relação à gestão nas UPP.

Da mesma forma, para dar subsídios ao trabalho, tornou-se necessário revisitar os conceitos de governança pública, e, em particular, de governança das universidades públicas brasileiras, assunto que vem sendo tratado de forma mais sistemática nas universidades públicas federais brasileiras, a partir das orientações do Tribunal de Contas da União (TCU, 2021). Um dos requisitos da boa governança pública é a existência de sistemas de controle interno, de modo que governança e controle interno são processos inerentemente correlacionados, e que, nas universidades públicas se interrelacionam com a autonomia administrativa e de gestão.

Com esses subsídios conceituais, busca-se identificar nos organogramas e nas deliberações institucionais das três universidades quais as estruturas organizacionais do sistema de controle interno, suas atribuições e se havia documentos sobre a efetividade do sistema. Essa busca foi realizada em portais de cada universidade. Portanto, além da pesquisa bibliográfica, foi utilizada uma pesquisa exploratória, com uma abordagem principalmente qualitativa a partir de fontes primárias disponíveis nos portais abertos das três instituições: documentos, resoluções e deliberações; estruturas, organogramas e atribuições dos órgãos; macroprocessos de controle; e relatórios de gestão.

O percurso, a concepção do trabalho parte, portanto, da conceituação, e identifica em cada universidade a operacionalidade dos SCI e a influência sobre a gestão orçamentária e sobre as ações que levaram ao equacionamento da crise. Para avaliar a resiliência e responder se as UPP estariam preparadas para uma nova forma de governança, as ações implantadas para a superação da crise foram agrupadas de acordo com requisitos da boa gestão pública (Paludo & Oliveira, 2021), buscando-se identificar as lacunas no atendimento dos mesmos. Além disso, considerando-se que a crise foi uma consequência do descolamento entre arrecadação e despesas com pessoal, buscou-se verificar nos relatórios financeiros se as ações implantadas estão servindo de controle para a expansão das despesas com a folha de pagamentos, isso é, se são resilientes aos processos políticos que controlam as ações dos dirigentes.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Análise das Estruturas das UPP

Os organogramas das três universidades paulistas são muito similares, possuindo órgãos colegiados deliberativos (Conselho Universitário – Consu e comissões e/ou câmaras para os assuntos acadêmicos de graduação, pós-graduação, pesquisa, extensão e cultura). Os principais processos acadêmicos finalísticos ocorrem nas faculdades e institutos e seus órgãos colegiados são responsáveis por muitas decisões. Cada universidade é regida por um Estatuto<sup>2</sup>, um Regimento Geral<sup>3</sup> e há normas regulamentando as atividades internas e definindo as variadas competências. Há órgãos colegiados que decidem sobre normas internas e as políticas institucionais. Esses órgãos colegiados deveriam avaliar a evolução dos resultados institucionais, e a forma como lideranças universitárias elaboram e apresentam relatórios. Consta-se, porém, pelas atas desses órgãos que os dirigentes não apresentam relatórios de atividades aos respectivos conselhos universitários.

Os principais dirigentes no nível estratégico são: reitor, vice-reitor, pró-reitores, diretores de faculdades, de institutos acadêmicos e de outros órgãos que executam atividades finalísticas. São essas lideranças que deveriam estabelecer a relação dialógica (acadêmica e administrativa) entre a universidade e os vários *stakeholders* externos. Portanto, um dos problemas da governança das UPP é a baixa representatividade externa e, diferentemente do que vem ocorrendo em muitos países, as universidades não estabelecem uma forte interação com esses *stakeholders*. No caso em que as lideranças acadêmicas atuam como gestora, há uma responsabilidade adicional, a de “oferecer o melhor ambiente possível de previsibilidade para a realização das atividades-fim da instituição” (Marcovitch, 2017, p. 19), porém não há informações sobre pesquisas de clima organizacional.

O segundo nível da hierarquia organizacional é o tático, inclui todos os órgãos executivos, devendo interagir fortemente com o nível estratégico no estabelecimento para a

implantação das políticas, dos projetos, das ações e dos processos, contribuindo para o desenvolvimento institucional. É o caso, por exemplo, dos departamentos acadêmicos, das coordenadorias de cursos e de programas e dos órgãos que atuam nas atividades-meio. As ações táticas estão no plano da gestão e requerem comportamentos proativos da alta burocracia e da média gerência, com uma interação sempre dialógica entre a comunidade interna e os órgãos centrais. A forma como lideranças e liderados interagem é que viabiliza ou dificulta as transformações e resultados institucionais (Balbachevski, 2017, p. 84; Huisman & Stensaker, 2022).

Resultados e impactos sempre precisam ser monitorados: “o uso do SCI como suporte à gestão universitária, com base em um sistema de informação e avaliação eficientes, será capaz de resguardar o patrimônio e os recursos públicos, por meio da detecção de fraudes, desvios e avaliação da gestão quanto ao cumprimento de metas e à execução de orçamentos, no tocante aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade” (Queiroz et al., 2012). Portanto, o SCI, além de uma obrigação legal, é uma importante ferramenta estratégica que: assegura que decisões sejam executadas com um elevado grau de acerto e segurança e com gerenciamento/avaliação/monitoramento de risco; garante a transparência, *accountability* e responsabilização; viabiliza a comunicação entre *stakeholders* internos e externos; relata as disfunções identificadas; favorece a preservação do patrimônio e dos recursos públicos e detectando fraudes, desvios; mapeia e acompanha os processos finalísticos e de apoio; e permite a avaliação da gestão quanto ao cumprimento de metas e da execução orçamentária. Deve estar vinculado à liderança da organização e ao mesmo tempo deve ter completa independência. (Costa & Silva, 2023; TCU apud em Paludo & Oliveira, 2021, p. 21). Bons exemplos já existem nas universidades públicas federais (Melo & Leitão, 2021; Queiroz et al., 2012).

Portanto, são requisitos para uma boa governança pública: comportamento proativo das lideranças; normas e procedimentos claros e exequíveis; uma estrutura organizacional

modelada para resultados; alinhamento transorganizacional entre as esferas acadêmicas e as administrativas; disponibilidade de recursos e de talentos; comunicação eficiente; e um efetivo SCI (Paludo & Oliveira, 2021, p. 38). As informações disponíveis mostram que as três UPP consolidaram uma estrutura organizacional hierárquica que permitiria a existência de um SCI, porém até onde se conhece, apenas a USP efetivamente implantou.

#### 4.2 Análise dos Sistemas de Controle Interno nas UPP

A USP realizou um amplo diagnóstico *pos-facto* sobre a crise financeira (Sasaki, 2017) e em 2015 implantou um SCI integrado à Controladoria Geral<sup>4</sup> (CG/USP). A CG/USP é um órgão vinculado ao Consu, com independência funcional (Resoluções 7105/2015 e 7107/2015), e atribuições de: acompanhar e informar ao Consu sobre a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com sugestões à administração, e análises sobre a sustentabilidade econômico-financeira<sup>5</sup>; avaliar as Diretrizes Orçamentárias e a revisão do Plano Plurianual (quadrienal); e ser a interface com os sistemas de controle externos<sup>6</sup>. Esse sistema é similar, por exemplo, ao implantado na UFRGS<sup>7</sup>.

Em 2017 a USP institucionalizou parâmetros de sustentabilidade (Resolução 7344, alterada pela Resolução 7783/2019) fixando em 85% o limite máximo de comprometimento do RTE com despesas de folha de pagamento, parâmetro esse exercitado tacitamente desde 1989 (Sasaki, 2017, p. 135). A CG/USP vem apresentando relatórios anuais ao Consu desde 2019 no qual analisa as propostas orçamentárias elaboradas pelos órgãos de planejamento e orçamento, respeitando o princípio fundamental da segregação das funções: o órgão que elabora a proposta orçamentária não emite parecer sobre a mesma. Manifesta-se também sobre os relatórios encaminhados anualmente ao TCE-SP e sobre as medidas corretivas tomadas pela administração.

A Unesp está aperfeiçoando a SCI<sup>8</sup> e as atividades de ouvidoria, controladoria, correição e auditoria interna<sup>9</sup>, como uma das consequências da crise. Essas mudanças estão explicitadas no objetivo estratégico n.6 do PDI-2022/2026: “Fortalecer a gestão de riscos, controles internos, governança pública e *compliance* da Unesp”<sup>10,11</sup>. Há um planejamento sequencial para implantação, seguindo as recomendações do TCE-SP para que o SCI/Unesp: estabeleça a forma como as recomendações propostas serão submetidas ao Dirigente Máximo; apresentar relatórios das atividades; demonstrar como serão acompanhadas as melhorias da gestão e do desempenho organizacional; e como serão relatados o cumprimento dos objetivos institucionais<sup>12</sup>.

A CG/Unicamp e o SCI/Unicamp foram criados por Deliberação do Conselho Universitário (CONSU-A-008/2019 de 26/03/2019, alterada pela CONSU-A-005/2021), sendo a CG/Unicamp vinculada ao Consu e o SCI/Unicamp subordinado à CGU com competências de: “anualmente o SCI/Unicamp apresentará ao Consu um plano de trabalho e ao final de cada exercício será elaborado relatório circunstanciado sobre as informações coletadas, orientações e propostas encaminhadas durante o ano”. Diferentemente do que ocorre na USP, até a presente data a CG/Unicamp não encaminhou ao Consu: relatórios financeiros e análises de risco sobre a situação financeira da universidade; relatórios enviados ao TCE-SP com informações sobre a universidade e com análise dos ajustes recomendados; e nem os planos de trabalho da SCI/Unicamp. Não foram institucionalizados parâmetros de sustentabilidade. As informações disponíveis nos portais da Unicamp são escassas e não há um documento orientador de política institucional de controle interno.

Diferentemente da USP e da Unesp, a estrutura organizacional dos órgãos de controle na Unicamp é fragmentada: a Ouvidoria/Unicamp está vinculada ao gabinete do reitor; o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) está subordinado à CGU; a Procuradoria Geral (PG) é o órgão que responde ao TCE-SP; e foi encontrada apenas uma única diretoria de controle



interno subordinada à Diretoria Geral de Administração (DGA), que também responde ao TCE-SP (Resolução GR 17/2003). As informações do relatório de gestão da DGA/2017-2021<sup>13</sup> especificam que essa “buscou garantir o cumprimento da legislação, Resoluções e Instruções Normativas da Universidade atenta a situações de possíveis irregularidades, promovendo orientações em prevenção e ações corretivas”. Entretanto, não há detalhes sobre como a DGA atua nos outros órgãos administrativos não subordinados a ela. Não foram encontradas informações sobre controle interno nos outros órgãos da administração. Além disso, essa estrutura apresenta incongruências nas segregações de funções entre a CG/Unicamp e os órgãos que deveriam compor o SCI/Unicamp, sendo esse um dos requisitos essenciais à boa gestão pública (Paludo & Oliveira, 2021, p. 21). Paradoxalmente, a CG/Unicamp está subordinada ao Consu, mas o controlador é membro, portanto, parte de comissões cujos temas deveria auditar. Por exemplo, o controlador é membro da Comissão de Planejamento e Acompanhamento Econômico (CPLAE), presidida pelo Pró-Reitor de Desenvolvimento Universitário (PRDU) que elabora a proposta orçamentária e acompanha sua execução; e é membro do SCI/Unicamp presidido pela Coordenadoria Geral da Universidade (CGU), parte do sistema que deveria a ele estar subordinado. Portanto, do ponto de vista de atribuições e da hierarquia organizacional essa estrutura parece ser disfuncional, não observando o requisito de segregação de funções.

Os achados sobre assuntos institucionais relacionados à governança e a atuação dos SCI nas três UPP, foram correlacionados com requisitos para uma boa governança pública fixados pelo Decreto Federal 9.303/2017 (Paludo & Oliveira, 2021, p. 48-49, p. 58-61) (Tabela 1). Essa sistematização permite uma valoração qualitativa e preliminar sobre a resiliência dessas universidades à novas crises financeiras. Para isso, as ações foram categorizadas em: comuns, aquelas existentes nas três UPP; específicas, existentes em uma ou mais das UPP; e limitadas ou não implantadas, as que foram parcialmente ou não foram implantadas. Essa análise mostra que ocorreram avanços na governança, alguns decorrentes da crise, outros por imposições

legais, porém não foram encontradas informações sobre a existência de um processo de avaliação da governança e da gestão nos moldes preconizados pelo TCU (2021), que tornou obrigatória, a partir de 2018, a avaliação da gestão na prestação anual de contas das universidades federais. No caso das UPP isso não ocorre, de modo que as ações relacionadas à boa governança pública, quando realizadas, são exercícios realizados a partir da orientação das lideranças.

**Tabela 1**

*Correlação entre os Requisitos da Boa Governança e Ações Implantadas nas três UPP*

Requisitos*	Exemplos de ações correlacionadas aos requisitos
<p><b>Governar, administrar o bem comum:</b> Guiar-se pelo interesse público, pela legalidade, pelo bem comum, combater a corrupção, dar transparência e acesso às decisões, abrir canais de para apresentação de propostas pelos <i>stakeholders</i>.</p>	<p><b>Ações comuns:</b> As UPP seguem as normas legais e são auditadas pelo TCE-SP. As atas de órgãos decisórios estão disponíveis em portais abertos. Há regulamentos que orientam a apuração de desvios de conduta, com processos de sindicância administrativa e afastamentos das funções quando for o caso.</p> <p><b>Ações não implantadas:</b> Não há um canal institucional para recebimento de propostas de <i>stakeholders</i> externos.</p>
<p><b>Designar líderes:</b> Estabelecer critérios objetivos para seleção e designação de líderes, inclusive gestores; realizar seleção com processos públicos, transparentes; avaliar desempenho incluindo os dos líderes e dirigentes; recompensar os bons e afastar os maus líderes.</p>	<p><b>Ações comuns:</b> As contratações ocorrem por concurso público, com editais públicos e divulgação pública dos resultados. Seguem o período probatório de 3 anos estabelecido por Lei. Há comissões e normas regimentais de avaliação e de promoções de servidores. As funções de representação eletivas seguem normas e protocolos definidos regimentalmente. Os cargos são definidos por Lei, mas o provimento é de exclusiva competência de cada UPP. O Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (CRUESP) define as funções gratificadas eletivas e o valor dos proventos.</p> <p><b>Ações não implantadas/limitadas:</b> Não há informações disponíveis sobre a forma de criação de funções e a fixação dos valores das gratificações não eletivas. Não há avaliação de lideranças no exercício das funções gerenciais e nem recompensas aos bons líderes/gestores. Não foram localizados nos portais requisitos para a ocupação de funções de confiança com gratificações. Apenas em 2017 o Consu da Unicamp passou a deliberar sobre a criação de funções e suas remunerações, fixando uma tabela de proventos e definindo uma nomenclatura autoexplicativa para cada função.</p>
<p><b>Planejar a implantação da governança:</b> Discutir amplamente a governança; capacitar as lideranças; considerar no planejamento o interesse público, o bem comum e a opinião dos <i>stakeholders</i>.</p>	<p><b>Ações comuns:</b> Existem escolas para qualificação de servidores: Escola de Educação Corporativa (Unicamp), a Escola de Liderança e Gestão (Unesp) e a Escola Corporativa (USP) – Desenvolvimento e Capacitação de Pessoas. Não há informações atualizadas nos portais.</p> <p><b>Ações não implantadas/limitadas:</b> Não há uma formalização de processos amplos de escuta aos <i>stakeholders</i> externos. Não foram encontradas avaliações sobre impacto dos processos de capacitação na eficiência do trabalho docente ou administrativo. Não foram encontrados registros de discussões amplas sobre governança.</p>
<p><b>Estruturar a governança, definir as competências:</b> Definir os princípios e o código de ética da governança; estruturar a governança e garantir o compartilhamento do poder;</p>	<p><b>Ações comuns:</b> As UPP possuem Estatutos e Regimentos que disciplinam suas estruturas e atribuições. Cada uma possui estruturas administrativa e acadêmica próprias. Possuem órgãos colegiados deliberativos e descentralizados.</p>

definir e normatizar as principais funções da governança e da gestão, com segregação de funções; monitorar e avaliar resultados; divulgar amplamente o sistema de governança.

**Ações não implantadas/limitadas:** Não foram encontrados documentos relacionados a um código de ética da governança e da gestão.

**Requisitos\***

**Exemplos de ações correlacionadas aos requisitos**

**Elaborar e executar o planejamento estratégico:** Elaborar e executar o planejamento estratégico; preparar os planos de ação; divulgar o plano; realizar o acompanhamento e a avaliação da execução; divulgar os resultados

**Ações específicas:** USP e Unesp possuem um PDI, a Unicamp dispõe de um planejamento estratégico (Planes). UNESP e Unicamp acompanham a execução dos projetos e estes dispõem de recursos para execução. Na Unesp o PDI é acompanhado pela Vice-reitoria, possui indicadores e metas. Na Unicamp o Planes é acompanhado pela Copei. O planejamento da Unicamp/2021-2025 possui indicadores, mas não possui metas. O PDI/2012-2017 da USP possuía indicadores e metas.

**Gerir o plano e as mudanças:** Definir a responsabilidade pela execução do plano, estabelecer metas para os objetivos estratégicos; garantir recursos humanos, financeiros, infraestrutura e de qualificação de equipes para execução do plano.

**Ações não implantadas/limitadas:** Não foram encontrados documentos consolidados para o aprimoramento institucional a partir dos resultados da Avaliação Institucional. As divulgações dos resultados e impactos dos projetos não são amplamente divulgadas.

**Ações específicas:** As três universidades realizam Avaliações Institucionais quinquenais, com modelos e mecanismos próprios e divulgação em portais. USP e Unesp possuem Comissões Permanentes de Avaliação. Na Unicamp a Avaliação Institucional está sob a responsabilidade da Copei.

**Ações não implantadas:** Não há documentos que correlacionam Avaliação e PDI ou Planes.

**Coordenar a atuação e monitorar a implementação do plano:** Assegurar que haja colaborações para a execução do plano, conciliando interesses e mediando conflitos; coletar informações; instituir os indicadores e metas; monitorar a execução e o desempenho das lideranças; promover ajustes.

**Ações comuns:** Os Escritórios de Dados (Egida/USP, eDat/Unicamp e Escritório de Gestão de Dados/Unesp) das três universidades foram implantados a partir de 2017. Cada universidade implantou medidas específicas para a superação da crise financeira por iniciativas das lideranças, utilizando-se dados gerados pelas assessorias de planejamento.

**Ações não implantadas/limitadas:** A partir de 2021 o Consu/Unicamp deixou de receber relatórios sobre o Planes e a Avaliação Institucional.<sup>14</sup> Em geral, as lideranças das três UPP publicam relatórios de gestão, parciais ou finalísticos, relacionados ao mandato do reitor. Esses não são apreciados institucionalmente. Apesar dos escritórios, ainda não há uma completa integração de dados e a cultura de decisões baseadas em informações não está estabelecida.

**Fortalecer a auditoria interna, estabelecer controles, gerenciar riscos:** Estruturar as funções de auditoria interna e de *compliance* em todas as áreas da organização; considerar os relatórios e informações; mapear os processos finalísticos e de apoio, seus riscos e pontos de controle.

**Ações específicas:** A CG/USP estruturou todas as funções de auditoria interna e de *compliance*, e elabora análises de risco para a administração e para o Conselho Universitário. Há relatórios disponíveis em portal aberto. As estruturas obedecem à segregação de funções. Implantou um Código de Ética e uma Comissão de Ética como parte integrante da administração central (Marcovitch, 2017, p. 26-27). Informações estão disponíveis em portal aberto. A Unicamp criou uma Diretoria Executiva de Direitos Humanos, com uma área de mediação de conflitos.

**Ações em andamento:** A Unesp está em fase de estruturação da CG/Unesp e do SCI.

**Ações não implantadas/limitadas:** Não foram encontrados relatórios públicos elaborados pela CG/Unicamp e SCI/Unicamp; e não há análises de riscos. Não há mapeamento de processos disponibilizados publicamente em nenhuma das três UPP.

**Assegurar a transparência, accountability, responsabilização:** Formalizar e

**Ações comuns:** Implantaram Portais da Transparência<sup>15</sup>, Serviços de Informação ao Cidadão<sup>16</sup>, Ouvidorias<sup>17</sup>, Cartas de Serviço<sup>18</sup> e Controladorias. Publicam Anuários Estatísticos.

implementar práticas de transparência, de *accountability* e de responsabilização; fomentar a cultura da transparência e da comunicação

**Ações específicas:** Apenas a USP implantou práticas de *accountability* e análises de risco.

**Ações não implantadas/limitadas:** Não implantaram um portal único com todas as informações institucionais como determina a LAI; há portais com informações desatualizadas e a modelagem dos portais não possibilita comparações dos dispêndios realizados para despesas de mesma natureza.

**Avaliar, Revisar, Inovar:** Estruturar processos de avaliação da estrutura de governança e de gestão, de resultados e impactos da instituição; revisar processos, práticas e possibilidades de melhorias; fomentar a inovação na gestão mensurando eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade; divulgar os resultados.

**Ações não implantadas/limitadas:** Não realizam avaliações sobre a estrutura de governança, de gestão e de impacto. Não há informações sobre revisões de processos e de melhorias na gestão. Não foram encontrados nos Portais os indicadores eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade (apenas a USP possui). Apenas a USP cumpre os requisitos do Artigo 5º, § 4º, da Lei nº 17.387 de 22 de julho de 2021 (LDO/2022) e divulga o custo médio por aluno, sem informar como é calculado. A Unicamp implantou um Laboratório de Inovação em Gestão Pública que operou entre 2018 e início de 2021, mas não há identificação de outras iniciativas a partir de então.

Fonte: \*Adaptado de Paludo & Oliveira (2021, p. 48-49, p. 58-61).

## 5 CONCLUSÕES

Em resposta à pergunta sobre a integração entre governança universitária e crise financeira, esse trabalho mostrou que para equacionar a crise orçamentária, as três UPP implantaram medidas *pos-facto* para contenção de despesas. No caso da USP, além das medidas específicas e conjunturais, foram implantadas medidas estruturantes, como um efetivo SCI, os parâmetros de sustentabilidade e relatórios anuais com análise de riscos. A Unicamp instituiu um sistema disfuncional de CG/Unicamp e SCI/Unicamp, sem segregação de funções e não há relatórios aos dirigentes ou aos conselhos superiores com análise de riscos. A Unesp está em fase de implantação do CG/Unesp.

Exceto na USP, cuja CG/USP possui um portal aberto, poucas informações podem ser garimpadas no âmbito dos portais no caso da Unesp e, praticamente, não há informações no caso da Unicamp. Nessas duas universidades, as decisões com impacto orçamentário parecem não estar sendo acompanhadas por uma análise aprofundada de riscos para além dos órgãos que preparam a proposta. Nenhuma das três universidades cumpre integralmente a LAI no sentido de disponibilizar informações em um único portal, detalhadas e atualizadas, com indicadores e metas de eficiência, eficácia e de sustentabilidade. Como conclusão, a Tabela 1 mostra que há

ainda muitas lacunas em relação aos requisitos de governança pública e, exceto pelos avanços apresentados pela USP, o alcance das estratégias de *accountability* ainda é limitado.

Quanto à resiliência das universidades à uma nova crise financeira, as evidências mostram que apenas CG/USP vem realizando análises desde 2019 sobre os potenciais riscos e discutindo esses riscos no âmbito de conselhos superiores. Dessa forma, com os atuais sistemas de governança, no geral, não se pode afirmar que o risco está minimizado. Por exemplo: a evolução da folha de pagamentos no período 2012-2016 mostrou um crescimento nas três universidades, ultrapassando 100% da RTE. No período 2017-2023, com as medidas de contenção instituídas, a vigência da Lei 173 e o crescimento da arrecadação, num primeiro momento (2017-2021) ocorreu um decréscimo das despesas com pessoal que chegaram a valores próximos de 70% da RTE em 2021. Entretanto, segundo os dados disponíveis em 2023<sup>19</sup> (ainda desatualizados), essas despesas voltaram a crescer substancialmente acima da taxa de crescimento da arrecadação, chegando a percentagens da RTE de: 87,57% na Unesp (um pouco acima do limite prudencial de 85%); 85,83% na USP (próximo ao limite estabelecido pelo parâmetro de sustentabilidade de 85%); e 94,56% na Unicamp, (ultrapassando em muito o seu próprio limite prudencial). Para exemplificar, na Unicamp essa taxa de crescimento foi de 16,48% entre Junho de 2022 (comprometimento de 72,54%) e setembro de 2023 (o mais recente documento disponível para consulta na data de redação desse texto<sup>22</sup>). Não foram encontradas análises de cenários e de riscos de médio e longo prazos associados a esses comprometimentos, evidenciando que as lideranças ainda tomam decisões com base em compromissos políticos/corporativos internos. Nesse período não ocorreram incrementos nos resultados institucionais, apesar do aumento nos dispêndios.

Finalizando, cumpre destacar esse trabalho possui a limitação de estar baseado na análise de documentos publicamente acessíveis, não se podendo excluir a existência de outras informações.

## REFERÊNCIAS

- Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP). *Relatório 2019*.  
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/com6694.pdf>. Acesso 22-01-2023.
- Atvars, T. D. Z. (2020). Autonomia, gestão financeira e planejamento: uma relação necessária. In: M. P. Serafim, & T. D. Z. Atvars (Org.), *Planejamento e gestão estratégica no setor público: aplicações e reflexões a partir da Unicamp*, 137-153. Campinas: Editora da Unicamp.
- Atvars, T. D. Z., Serafim, M. P. & Carneiro, A. M. (2022). Os Desafios da Gestão da Qualidade em uma Universidade Pública Brasileira - A Experiência da Unicamp. *Revista de Gestão e Avaliação Educacional*, 11(20), e70275, 1-24.  
<https://doi.org/10.5902/2318133870275>.
- Balbachevski, E. (2017). Governança na Pesquisa Científica: reflexões sobre a prática da pesquisa contemporânea e a experiência brasileira. *Sociologia*, 46(set/dez), 76-101.  
<https://doi.org/10.1590/15174522-019004603>.
- Balbachevski, E., & Kerbauy, M. T. (2016). A governança universitária em transformação: a experiência das universidades paulistas brasileiras. In: C. Y. Koga-Ito & T. R. de Luca (Org.). *Escola Unesp de Liderança e Gestão: um instrumento para excelência de gestão institucional*, 25-137. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Balbachevski, E., & Kohatamäki, V. (2019). Autonomia e Governança Universitária: Uma abordagem comparativa USP (Brasil) e UTA (Finlândia). In: J. Marcovitch (Org.). *Repensar a Universidade II – Impactos para a Sociedade*, 235-248. São Paulo: ComArte.

- Belliger, A., & Krieger, D. (2018). *Governance. Network public governance on privacy and the informational self (Digital Society)*, 121-150. Bielefeld:Verlag.  
<https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf>.
- Bovens, M. (2006) Analyzing and assessing public accountability: a conceptual model. European Governance Papers (EUROGOV) C-06-01 (2006). Apud: Bovens, M., Schillemans, T. & Hart, P. T. (2008). Does public accountability work? An assessment toll. *Public Administration*, 86(1), 225-242. <https://doi.10.1111/j.1467-9299.008.00716x>.
- Bovens, M., Schillemans, T. & Hart, P. T. (2008). Does public accountability work? An assessment toll. *Public Administration*, 86(1), 225-242.  
<https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf>.
- Brasil (2020). Lei n. 9.394/1996 Dispõe das Diretrizes e Bases da Educação Nacional 4ª edição, atualizada até abril de 2020.
- Buccelli, R. L., Ruggiero, J. R., Valentini, S. R., Vergani, C. E., Rosa, A. H., & Frajácomo, R. (2020). Desafios para a sustentabilidade financeira das universidades estaduais paulistas e superação da recente crise orçamentária e financeira da Unesp. In: S. R. Valentini, & S. R. Nobre (Org.). *Universidade em Transformação – Lições das Crises*, 51-81. São Paulo: Editora da Unesp.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, P. J. (2019). A garbage can model of organizational choice. Apud: E. Balbachevski & V. Kohatamäki. *Autonomia e Governança Universitária: Uma abordagem comparativa USP (Brasil) e UTA (Finlândia)*. In: *Repensar a Universidade II – Impactos para a Sociedade*. J. Marcovitch (Org.), 235-248. São Paulo:ComArte.
- Costa, G. B., & Silva, J. E. O. (2023). Efetividade do Controle Interno na Gestão Estratégica da Universidade do Estado de Santa Catarina. *XXI Colóquio Internacional de Gestão Universitária*, 1-15, 18-20/01/2023, Loja, Equador.

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/243945/1220169%20%23.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Donina, D., & Hasanefendic, S. (2018). Higher education institutional governance reforms in the Netherlands, Portugal, and Italy: a policy translation perspective addressing the homogeneous/heterogeneous dilemma. *Higher Education Quarterly*, 1-16.

<https://doi.org/10.1111/hequ.12183>

Eissmann, J. C., Stefenon, S. F., & Arruda, P. A. (2017). Gestão Estratégica como Ferramenta para a Governança Corporativa: Um Estudo de Caso. *Revista Espacios*, 38(16), 22.

<https://www.revistaespacios.com/a17v38n16/a17v38n16p23.pdf>.

García, J. E. S. (2010) *Código de Buen Gobierno*.

[https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/813229/983106/C%C3%B3digo+de+Buen+Gobierno\\_.pdf/59c4098a-3a52-713a-9a9a-a38e0ff42a1e?t=1626902803072](https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/813229/983106/C%C3%B3digo+de+Buen+Gobierno_.pdf/59c4098a-3a52-713a-9a9a-a38e0ff42a1e?t=1626902803072)

Huisman, J., & Stensaker, B. (2022). Performance governance and management in higher education revised: international developments and perspectives. *Quality in Higher Education*, 28(1), 106-119. <https://doi.org/10.1080/13538322.2021.1951457>

Marcovitch, J. (2017). A missão acadêmica e seus valores. In: J. Marcovitch, (Org.),

*Universidade em Movimento: Memórias de uma crise*, 15-30. São Paulo: Com Art.

Martins, H. F., & Marini, C. (2014). Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. *Revista do TCU*, 130, 42-53.

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>.

Melo, M. S., & Leitão, C. R. S. (2021). Características do Controle Interno nas Universidades Federais Brasileiras. *Revista GUAL*, 14(1), 224-244. <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2021.e74526>

Paludo, A. V., & Oliveira, A. G. (2021). *Governança Organizacional Pública e Planejamento Estratégico*. Indaiatuba: Editora Foco.



- Queiroz, M. A. S., Peter, M. G. A., Machado, M. V. V., Gomes, A. O., & Rodrigues, M. D. N. (2012). Controle interno e controladoria na Administração Pública: estudo nas universidades federais brasileiras. In: *Anais do Congresso Brasileiro de Custos*, 19, 1-15. <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/305>.
- Roratto, R., Antunes, H. S., Rechia, M., Chansis, L. I., & Passos, W. F. (2019). Um Modelo para a análise do desempenho organizacional de uma instituição pública de ensino superior. *XIX Colóquio Internacional de Gestão Universitária*, 25-27/09/2019, Florianópolis, Santa Catarina. [https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/201917/101\\_00048.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/201917/101_00048.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Sasaki, A. (2017). Fundamentos Teóricos e Metodológicos. In: J. Marcovitch (Org.), *Universidade em Movimento: Memórias de uma crise*, 189-244. São Paulo: Com Art.
- Taylor, Z. W. & Somers, P. (2021). Controversial and Controversial and Contradictory: Historical and Contemporary Apologies for (a Lack of) Faculty Academic Freedom. *Journal of Research on the College President*. 5(1), 109-126. <https://bpb-us-e1.wpmucdn.com/wordpressua.uark.edu/dist/f/330/files/2017/12/V5-Article-8-Academic-Freedom-Taylor-ok.pdf>.
- Teker, S., Teker, D., & Sayan, P. (2013). A comparative study for appointment procedures of university presidents. *European Journal of Business and Social Sciences*, 2(8), 123-131. [https://www.academia.edu/6265117/A\\_COMPARATIVE\\_STUDY\\_FOR\\_APPOINTMENT\\_PROCEDURES\\_OF\\_UNIVERSITY\\_PRESIDENTS](https://www.academia.edu/6265117/A_COMPARATIVE_STUDY_FOR_APPOINTMENT_PROCEDURES_OF_UNIVERSITY_PRESIDENTS)
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2018). *Manual 2018 – IEGE Índice de Efetividade da Gestão Estadual*, 1-171.

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20IEGE%202018%20com%20corre%C3%A7%C3%B5es%2020180810.pdf>.

Tribunal de Contas da União. (2018). Relatório de Auditoria operacional: atuação da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação – Seres/MEC – e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep – nos processos de regulação, supervisão e avaliação dos cursos superiores de graduação do país (RA 01047120170).

Tribunal de Contas da União. (2021). *Dez passos para a boa governança*. Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 1-44.

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10\\_passos\\_para\\_boa\\_governanca\\_v4.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf).

Vieira, E. F., & Vieira, M. M. F. (2003). Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. *Revista de Administração Pública*, 37(4), 899-920. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/ra>.

## *Are the State Public Universities of São Paulo Suffering a Financial Crisis or a Governance Crisis?*

### **ABSTRACT**

**Objective:** To analyze, based on the requirements of good public governance, the resilience of three public universities in the State of São Paulo (USP, Unesp, and Unicamp) in the face of future financial crises.

**Method:** Utilizing basic principles of autonomy linked to the budget to address the role of General Comptroller's Offices (GCOs) and Internal Control Systems (ICSs) as decision-making support bodies in a governance model that uses risk analysis as strategic information.

**Originality/Relevance:** This is the first time that a comparative analysis of pos-facto measures, based on the requirements of the good public governance has been presented for these three universities, and it concludes that these universities are at different stages of changes in governance.


**Results:** It shows that the financial crisis experienced by these three universities has occurred due to the combination of a financial crisis in this country and an unsustainable increase in university spending without proper risk analysis. Based on the information available on open web portals, we have found that USP has effectively implemented a GCO and ICS as one of their pos-facto measures, but in general, internal corporate-political criteria still predominate in decision making regarding increased spending.

**Theoretical/Methodological Contributions:** It demonstrates the relevance of GCOs and ICSs in the governance of public universities with autonomy and budgetary restrictions.

**Social/Management Contributions:** The main contribution is that it demonstrates the importance of more effective interactions with external stakeholders in institutional decisions, in contrast to the current model of decision-making which is guided mainly by internal corporate/political criteria.

**Keywords:** São Paulo Public Universities, Autonomy and Governance, General Comptroller's Offices, Internal Control Systems.

---

Teresa Dib Zambon Atvars 

University of Campinas, State of São Paulo,  
 Brazil  
 tatvars@unicamp.br

---

**Received: September 12, 2023**

**Revised: October 16, 2023**

**Accepted: November 06, 2023**

**Published: February 15, 2024**



## Notas

<sup>1</sup> <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/board-of-trustees>

<sup>2</sup> Estatutos: USP - <http://www.leginf.usp.br/antigo/estatuto/estatuto.html>; Unesp -  
WWW.FAAC.UNESP.BR/HOME/GRADUACAO/ESTATUTO-DA-UNESP.PDF; Unicamp

<https://www.pg.unicamp.br/legislacao>. Acesso 24-01-2023.

<sup>3</sup> Regimento Geral: USP - <HTTPS://LEGINF.USP.BR/?CAT=17>; Unesp -  
[https://www.registro.unesp.br/Home/legislacao/regimento\\_geral.pdf](https://www.registro.unesp.br/Home/legislacao/regimento_geral.pdf); Unicamp -

<https://www.pg.unicamp.br/legislacao>. Acesso 24-01-2023.

<sup>4</sup> [www.controladoria.usp.br](http://www.controladoria.usp.br). Acesso 24-01-2023.

<sup>5</sup> <https://controladoria.usp.br/wp-content/uploads/sites/470/2021/12/Relatorio-de-Atividades-Controladoria-Geral-2020-1.pdf>, p. 1-87. Acesso 24-05-2023.

<sup>6</sup> [www5.usp.br/transparência](http://www5.usp.br/transparência). Acesso 29-01-2023.

<sup>7</sup> <https://www.ufrgs.br/governanca/governanca-2/>. Acesso 29-01-2023.

<sup>8</sup> <https://www2.unesp.br/portal#!/controle-interno>. Acesso 24-01-2023.

<sup>9</sup> <https://www2.unesp.br/portal#!/controle-interno/sobre/funcoes/funcoes-do-sistema/>. Acesso 24-01-2023.

<sup>10</sup> <https://www2.unesp.br/portal#!/controle-interno/cascai/apresentacao/>. Acesso 24-01-2023.

<sup>11</sup> [www2.unesp.br/portal#!/controle-interno/gtgra/pdf](http://www2.unesp.br/portal#!/controle-interno/gtgra/pdf). Acesso 24-01-2023.

<sup>12</sup> <https://acrobat.adobe.com/link/review?uri=urn:aaid:scds:US:67e8252e-0f93-4036-945d-9f0135c0f3c7>. Acesso 24-01-2023.

<sup>13</sup> [www.dga.unicamp.br/conteudos/coordenadoria/Relatorio-Gestao-DGA-2017-2021.pdf](http://www.dga.unicamp.br/conteudos/coordenadoria/Relatorio-Gestao-DGA-2017-2021.pdf). Acesso 24-01-2023.

<sup>14</sup> <https://www.cgu.unicamp.br/copei>. Acesso 15-02-2023

<sup>15</sup> <https://transparencia.unicamp.br/>. Acesso 15-02-2023

<sup>16</sup> [https://solicita.dados.unicamp.br/sicd/painel\\_cidadao/](https://solicita.dados.unicamp.br/sicd/painel_cidadao/). Acesso 15-02-2023

<sup>17</sup> <https://www.ouvidoria.unicamp.br/>. Acesso 15-02-2023

<sup>18</sup> <https://www.unicamp.br/unicamp/carta-de-servicos-ao-usuario>

<sup>19</sup> Planilha CRUESP: <https://sites.usp.br/codage/wp-content/uploads/sites/264/2023/11/quad09-2023.pdf>;  
[http://www.aeplan.unicamp.br/wp-content/upload/sites/5/07/informe\\_Aeplan\\_225.pdf](http://www.aeplan.unicamp.br/wp-content/upload/sites/5/07/informe_Aeplan_225.pdf). Acesso em 10-11-2023.

