

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO**

Roger de Bem Jaeger

**ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL:
UM ESTUDO DE CASO NO CONTEXTO UNIVERSITÁRIO**

**Porto Alegre
2019**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO ACADÊMICO**

Roger de Bem Jaeger

**ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL:
UM ESTUDO DE CASO NO CONTEXTO UNIVERSITÁRIO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

**Porto Alegre
2019**

CIP - Catalogação na Publicação

Jaeger, Roger de Bem
ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL: UM ESTUDO DE CASO NO
CONTEXTO UNIVERSITÁRIO / Roger de Bem Jaeger. -- 2019.
206 f.
Orientador: Takeyoshi Imasato.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-
RS, 2019.

1. Universidade Pública. 2. Financiamento
Universitário. 3. Formação Estratégica. 4. Contexto.
5. Conflito. I. Imasato, Takeyoshi, orient. II.
Título.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA SUPERIOR E O PAPEL DA UNIVERSIDADE	15
2.1.1 Papel da Universidade	16
2.1.2 Financiamento Externo e suas concepções	18
2.1.3 Orçamento público	26
2.1.3.1 Receita pública	26
2.1.3.2 Despesa pública.....	28
2.1.3.3 Processo orçamentário	30
2.2 ESTRATÉGIA.....	34
2.2.1 A estratégia e seus cinco Ps	34
2.2.2 Estratégias deliberadas e emergentes na administração pública	38
2.2.3 Tipos de estratégias	41
2.3 FORMAÇÃO ESTRATÉGICA, ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PROCESSO DECISÓRIO NO CONTEXTO UNIVERSITÁRIO.....	44
3 OBJETIVOS	59
3.1 OBJETIVO GERAL	59
3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	59
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	60
5 FORMAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO NO CONTEXTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	73
5.1 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	74
5.2 O FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO.....	87
5.2.1 Situação orçamentária	88
5.2.2 Processo orçamentário	97
5.2.3 O conflito e o processo orçamentário	105
5.3 O FINANCIAMENTO EXTERNO.....	108
5.3.1 Celebração e execução de projetos	111
5.3.2 Processo decisório no Financiamento Externo	127
5.3.3 Concepções sobre o Financiamento Externo	134
5.3.3.1 A visão otimista	137
5.3.3.2 A visão crítica.....	141
5.3.4 Formação das estratégias de Financiamento Externo em um contexto de diferentes concepções	150
5.4 OS TIPOS DE ESTRATÉGIAS NO PROCESSO DE FINANCIAMENTO DA UFRGS.....	158

6 CONCLUSÕES	164
REFERÊNCIAS.....	171
APÊNDICE A - Contexto no financiamento universitário	178
APÊNDICE B – Enfrentamentos no Financiamento Externo, uma análise documental.....	191
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista - Ex-Pró-reitor	199
APÊNDICE D – Roteiro de entrevistas – Docentes 1 e 2.....	200
APÊNDICE E – Roteiro de entrevistas – Conselheiros 1 e 2.....	202
APÊNDICE F – Roteiro de entrevista – Diretor DPO.....	203
APÊNDICE G – Roteiro de entrevista – Diretor DEPROCON	204
APÊNDICE H – Termo de Consentimento – Participação em Entrevista	205
APÊNDICE I – Categorias de análise pelo Nvivo	206

RESUMO

A presente pesquisa aborda a formação das estratégias de financiamento da UFRGS em um contexto de diferentes concepções acerca do financiamento das universidades públicas. O estudo evidenciou uma conjuntura de instabilidade e incerteza na qual a Universidade estava imersa, configurada pela redução relativa nas receitas disponibilizadas pelo Tesouro Nacional e permanência da Emenda Constitucional nº 95/2016. Para compreender o fenômeno, foi realizado um estudo de caso concebendo a formação estratégica como resultado da consistência de padrões em fluxos de decisões ou ações (HARDY *et al.*, 1983). O financiamento da Universidade é efetivado de duas maneiras, com processos de formação estratégica substancialmente distintos. A primeira se refere ao Financiamento Orçamentário, efetivado pela execução da Lei Orçamentária Anual, em que as receitas da Universidade são definidas pelo Ministério da Educação em ajuste à política fiscal da União. A segunda forma se dá pelo Financiamento Externo, em que a Universidade gera receita a partir de suas potencialidades, geralmente na execução de projetos de interação com seu ambiente. Em que pese haja concepções conflitantes sobre esse modelo de financiamento, a mobilização política e os conflitos verificados não adquiriam força suficiente para modificar com alguma consistência a ordem vigente. Todavia, dado tal contexto, essa mobilização poderá assumir um protagonismo importante na tentativa de evitar que os aspectos negativos alertados pela visão crítica se institucionalizem formalmente.

Palavras-chave: Universidade pública; Financiamento universitário; Formação estratégica; Contexto; Conflito.

ABSTRACT

This research addresses UFRGS financing strategy formation in a context of different conceptions about the financing of public universities. The research presented that the university was in a setting of instability and uncertainty, shaped by the reduction in revenues provided by the National Treasury and permanence of Constitutional Amendment nº 95/2016. To this end, a case study was conducted considering the strategic formation as patterns in streams of decisions or actions (HARDY *et al.*, 1983). The university funding is effected in two ways, with substantially different strategic formation processes. The first one refers to Budget Financing, accomplished by the execution of the Annual Budget Law, where the Ministry of Education sets university revenues, adjusting the Union's fiscal policy. The second one refers to External Financing, when the University generates revenue from its potentialities, usually through the execution of projects in its environment. Although there are conflicting conceptions about this funding model, political mobilization and conflicts did not acquire sufficient strength to alter current order with any consistency. However, within this context, this mobilization may be an important protagonist in an attempt to prevent the negative aspects alerted by the critical view from formally institutionalizing.

Keywords: Public University; University funding; Strategic formation; Context; Conflict.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho trata de um estudo de caso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, realizado em um contexto de incerteza quanto à manutenção do adequado funcionamento das universidades públicas brasileiras e à consequente preservação de seu papel. Dito isso, é válido iniciar sua apresentação com a seguinte reflexão de Paulo Freire (1996): embora sozinha a educação não transforme a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.

Segundo Censo da Educação Superior – INEP (2016), do total das 197 universidades no Brasil, 108 são públicas, ou seja, 54,82%. Conforme a Constituição Federal (1988), na manutenção e desenvolvimento do ensino, a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. As universidades públicas, integrantes desse sistema educacional, dependem do financiamento do Estado para manutenção de suas atividades, evidentemente sem esse aporte não seria viável sua sobrevivência. Ainda no texto constitucional, destaca-se a previsão de que a União financiará as instituições públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Quando, entretanto, os recursos repassados pelo Estado às universidades públicas se demonstram insuficientes para adequada manutenção de suas atividades, elas são induzidas a adotar estratégias de redução de despesas e suplementação de receita por meio de Financiamento Externo, processo que já é realidade nas universidades públicas brasileiras, intensificando-se a partir da década de 1990. Essas discussões vêm ganhando cada vez mais força, em especial a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que indicou uma possível ruptura no modelo vigente de financiamento das universidades federais, ao indexar a correção de seus orçamentos à variação do índice IPCA.

Esta pesquisa, portanto, aborda o financiamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul considerando seu contexto. Destarte, adiante, apresentam-se alguns dados da

UFRGS seguidos de uma breve revisão sobre o contexto no financiamento universitário. Por fim, definem-se a questão problema e a forma como ela foi trabalhada.

Constituída sob a forma de autarquia, a UFRGS frequentemente figura em posições de destaque em manchetes e rankings por sua excelência como instituição e qualidade na oferta de ensino, pesquisa e extensão. No segundo semestre de 2016, a Universidade já contava com 32.793 alunos presenciais de graduação, 4.411 de especialização, 5.791 de mestrado acadêmico, 428 de mestrado profissional, 5.982 de doutorado e 2.515 alunos especiais. Além disso, eram 2.791 docentes de ensino superior, 2.669 funcionários técnicos administrativos e 1.955 terceirizados (UFRGS, [s.d.]b). Tais números refletem a dimensão da Universidade enquanto instituição, que, em 2019, tinha seu orçamento entre os cinco maiores do estado do Rio Grande do Sul.

O Financiamento Orçamentário é efetivado via processo orçamentário. Cada universidade pública federal tem seu orçamento próprio, que se integra ao orçamento do Ministério da Educação (MEC) e estará disposto na Lei Orçamentária Anual (LOA). A execução de suas despesas deve obedecer ao devido processo legal e sua receita depende da disponibilidade financeira do MEC em ajuste à política fiscal da União.

O Financiamento Externo, por outro lado, é efetivado majoritariamente mediante execução de projetos de ensino, pesquisa ou extensão, em que as universidades, dotadas de expertise, executam atividades ou prestam serviços à comunidade externa, arrecadando receitas adicionais. Esses projetos são formalizados mediante a celebração de instrumentos jurídicos entre as universidades e concedentes de recursos, que podem ser tanto de natureza privada quanto pública. A gestão financeira dos recursos externos é feita, na maioria das vezes, por suas fundações de apoio, que são dotadas de personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Alguns exemplos de projetos que geram arrecadação externa são o desenvolvimento de pesquisas demandadas por empresas privadas, públicas ou órgãos e entidades das três esferas do governo, os cursos de pós-graduação *lato sensu*, a oferta de atividades ou eventos de extensão em que a fonte de receita é o próprio público alvo, a prestação de serviços de análises clínicas e laboratoriais, os serviços de atendimento odontológico, psicológico, entre outros.

Em suma, o Financiamento Orçamentário é de obrigação da União, e deveria ser suficiente para manutenção das universidades públicas federais. Não obstante, quando seus orçamentos se demonstram insuficientes para o adequado funcionamento, elas tendem a

buscar receita externa, utilizando, para isso, a expertise de seus funcionários e sua estrutura acadêmico-administrativa. Porém, ao abordar o financiamento universitário, deve-se considerar o contexto no qual elas se inserem. Nesse sentido, fenômenos subjacentes a esse processo podem emergir e se relacionar com a formação de suas estratégias, tais como diferentes concepções sobre o papel da universidade, políticas governamentais, situação fiscal, conflitos de interesses, distribuição de poder, capacidade de obtenção de recursos, influência da comunidade acadêmica, entre outros.

As universidades são estruturalmente grandes e complexas, assim, Mintzberg (2017) argumenta que, via de regra, elas assumem a configuração denominada de burocracia profissional. Nessa configuração estrutural, as atividades-fim são demasiadamente complexas, exigindo alto grau de especialização dos profissionais, que, em função disso, são dotados de relativa autonomia para execução de suas tarefas. Conforme Hardy *et al.* (1983), nas universidades coexistem três níveis de tomada de decisão: determinação administrativa, julgamento profissional e escolhas coletivas. Dessa forma, o número de atores envolvidos nos processos decisórios tende a ser considerável.

Diante desse contexto, é provável que haja diferentes pontos de vista ao se abordar qualquer assunto, inclusive o financiamento. Assim, eventualmente, pode-se vislumbrar as universidades assumindo características de arenas políticas, que, na definição de Mintzberg (1985), se caracteriza quando uma organização é tomada em grande parte, ou em parte significativa, por política e conflito. Segundo ele, o comportamento político não é formalmente autorizado, amplamente aceito nem oficialmente certificado. Ele é tipicamente divisivo e conflituoso, o que acaba muitas vezes colocando indivíduos ou grupos contra a ordem vigente, autoridade formal, ideologia aceita ou expertise certificada. Algumas dessas características são observáveis quando a pauta é financiamento universitário. Hardy e Fachin (2000) já expuseram a presença da política e do conflito na UFRGS, entretanto seus estudos foram feitos entre as décadas de 1980 e 1990.

Durante os anos 1970 e 1980, o ensino superior passou por notável expansão, acompanhando tendências de países ditos industrializados, sendo essa expansão necessária ao desenvolvimento social e econômico de cada país. Nos anos 1970, as soluções aventadas para enfrentar os problemas relativos aos sistemas de ensino referiam-se, geralmente, à ampliação do papel do Estado na melhoria e expansão do ensino por meio de financiamento público. Nos anos 1980, todavia, persistindo os mesmos problemas, agências internacionais

passaram a propor abordagens completamente distintas. Acompanhando o desenvolvimento de políticas neoliberais, instituições como o Banco Mundial, nos anos 90, passaram a recomendar a crescente participação de recursos privados no financiamento das universidades públicas, insistindo na busca por fontes de financiamento alternativas aos recursos estatais. O BID¹, em direção semelhante, aponta que o cenário desejável era aquele no qual as verbas estatais fossem dando lugar a uma combinação entre financiamento público e privado. Com posicionamento cauteloso, contrapondo-se às recomendações do Banco Mundial e do BID, a UNESCO², em documento datado de 1995, reafirma que o Financiamento Orçamentário continuava sendo indispensável, entretanto reconhecia que sua deficiência vinha produzindo tensões entre a comunidade universitária e o Estado e que, diante dessas limitações, diversos atores, tais como autoridades nacionais, setores público e privado, deveriam intervir no processo de busca por fontes de Financiamento Externo. Outro documento da UNESCO, de 1998, reafirmou veementemente a importância do papel do Estado no ensino superior e não recomendava mais a busca de fontes de financiamento alternativa aos recursos públicos (VELLOSO, 2000).

A não convergência de posicionamento entre essas instituições evidencia o quão conflitante é a pauta de financiamento universitário. Em outra medida, em se tratando especificamente de Financiamento Externo no Brasil, Velloso e Marques (2005) apontam que, de forma geral, sobressaem-se dois campos de visões com algumas características opostas entre si: de um lado há os que defendem as captações externas como alternativa para manutenção das universidades públicas em um contexto de redução relativa das verbas alocadas pelo Tesouro Nacional, trazendo benefícios tanto para as instituições de ensino quanto para a sociedade; e, de outro, há os que veem esse processo como um passo para privatização da universidade pública, criando indesejável heteronomia a partir da mercantilização do ensino.

Essa dicotomia se origina a partir da concepção que os atores têm sobre o papel da universidade perante a sociedade. Nesse sentido, Ribeiro (1969), ao abordar a crise vivenciada pelas universidades latino-americanas à época, que, segundo ele, era de origem conjuntural, política, estrutural, intelectual e ideológica, também apresentou uma visão

¹ Banco Interamericano de Desenvolvimento.

² Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

polarizada. Segundo o autor, as universidades poderiam seguir dois caminhos opostos para superação desses problemas: a modernização reflexa e o crescimento autônomo.

A modernização reflexa é baseada na suposição de que, ao acrescentar certos aperfeiçoamentos ou inovações nas universidades latino-americanas, cada vez mais se aproximariam das congêneres ditas desenvolvidas, até se tornarem tão eficazes quanto elas. Essa política visa a apenas reformar a universidade tornando-a mais eficiente no exercício de funções conservadoras dentro de sociedades dependentes. Os defensores dessas políticas tendem a apresentar consciência ingênua (RIBEIRO, 1969).

O crescimento autônomo, por outro lado, parte da suposição de que as universidades, como subestruturas inseridas em uma estrutura social global, tendem a operar como órgãos de perpetuação das instituições sociais enquanto atuam espontaneamente e que somente podem representar um papel ativo no esforço de superação do atraso nacional à medida em que se preocuparem com suas formas de existência e adotarem ações voltadas a esse objetivo. Essa política visa a transfigurar a universidade como agente de transformação da própria sociedade como uma nação autônoma. Os defensores dessa política tendem a apresentar consciência crítica (RIBEIRO, 1969).

Outro fator importante presente no contexto de financiamento universitário diz respeito à autonomia das instituições. Está prevista na Carta Magna, em seu artigo nº 207, a garantia de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Entretanto, na prática, essas formas de autonomia são questionadas por dirigentes universitários e pesquisadores em geral. A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), em sua Proposta de Lei Orgânica das Universidades Federais, define cada uma delas.

A autonomia didático-científica consiste na prerrogativa de estabelecer políticas e concepções pedagógicas em relação à geração, organização, sistematização, transmissão e disseminação do conhecimento. A autonomia administrativa é a capacidade de se organizar, editar normas próprias, escolher seus dirigentes e administrar seus recursos humanos e materiais, para atender às suas peculiaridades. Já a autonomia de gestão financeira e patrimonial consiste na capacidade de gerir seus recursos financeiros e patrimoniais, que são postos à disposição das universidades pela União ou recebidos em doação ou legado, bem como aqueles gerados ou captados por elas (ANDIFES, 2013). As principais discussões

aventadas nesse mote são a relação entre o Financiamento Externo e a perda de autonomia didático-científica; e o Financiamento Externo como possibilidade de aumento na autonomia de gestão financeira e patrimonial.

A UFRGS, para consecução de seus fins, prevê em seu Estatuto manter ampla e diversificada interação com a comunidade pela articulação entre as diversas unidades acadêmicas e entidades públicas e privadas em nível regional, nacional e internacional. Em entrevista concedida à Gaúcha ZH e editada por Melo (2016), o então Reitor da Universidade, momentos antes de tomar posse, afirmou que a prioridade da UFRGS seria a travessia em tempos de dificuldade econômica, e que para isso, pretendia buscar recursos externos, tanto no âmbito privado quanto no público. Ademais, o reitor informou que a Universidade deveria buscar expansão na área de inovação por meio do Financiamento Externo.

A UFRGS tem uma estrutura organizacional direcionada para dar conta desse processo, com alguns departamentos especificamente incumbidos dessas funções, entre eles destacam-se o Departamento de Execução de Projetos e Convênios (DEPROCON), responsável pelo acompanhamento e prestação de contas dos projetos de interação da Universidade; a Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico (SEDETEC), que busca promover a integração da UFRGS com a sociedade, estimulando e apoiando as atividades de desenvolvimento tecnológico e inovação; e o Setor de Convênios do Gabinete do Reitor (SCONVGAB), responsável pela celebração de instrumentos de cooperação da Universidade com órgãos e entidades externos e com as fundações de apoio. Algumas unidades acadêmicas também possuem arranjos especificamente direcionados à captação de recursos externos, como é o caso da Escola de Engenharia, que tem seu Núcleo de Interações Multidisciplinares. Além disso, a Universidade opera com quatro fundações de apoio, que atuam na execução financeira dos projetos de cooperação.

Destarte, considerando a contemporaneidade do tema – que tem dividido opiniões entre a comunidade acadêmica, dirigentes universitários e agentes políticos – e o contexto no qual as universidades públicas se encontravam em meados de 2019, esta pesquisa propôs um estudo de caso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que permitiu compreender a relação entre as estratégias de financiamento da Universidade e seu contexto. Yin (2005) indica que, nos estudos de caso, os limites entre o fenômeno estudado e seu contexto não são claramente definidos. Ademais, a literatura de formação estratégica

e tomada de decisão também o levam em consideração como aspecto fundamental. Assim, o pesquisador se propôs a responder a seguinte questão: **como se desenvolvem as estratégias de financiamento da UFRGS em um contexto de diferentes concepções acerca do financiamento das universidades públicas?**

Para responder à questão problema, o Pesquisador seguiu sua proposição de que, no financiamento das universidades públicas brasileiras, coexistem estratégias relacionadas ao Financiamento Orçamentário – efetivado via Lei Orçamentária Anual – e estratégias relacionadas ao Financiamento Externo, podendo apresentar diferenças significativas em suas formações. A formação de estratégias em ambientes universitários, segundo Hardy *et al.* (1983), é resultado de padrões em fluxos de decisões ou ações considerando seu contexto. Portanto, antes de aprofundar-se no objeto de pesquisa – a UFRGS –, fez-se necessário uma revisão contextual concernente ao financiamento universitário, cujas análises encontram-se no Apêndice A. Feito isso, de modo a compreender esse fluxo de decisões e ações, analisou-se também a estrutura organizacional da UFRGS.

Com essas informações, buscou-se analisar o processo orçamentário (Financiamento Orçamentário) e as formas e origens de captação de recursos externos (Financiamento Externo). Considerando que a revisão bibliográfica indicava que poderiam surgir conflitos nesses processos, primeiramente foram analisadas as diferentes concepções acerca do financiamento universitário, seguindo a proposição de Velloso e Marques (2005), e, posteriormente, verificada a relação desses eventuais conflitos com a formação das estratégias de financiamento da Universidade. Por fim, avaliaram-se os tipos de estratégia presentes no processo de financiamento da UFRGS e as características deliberadas e emergentes no fluxo de decisões ou ações, baseando-se nos preceitos teóricos de Mintzberg e Waters (1985).

A estrutura analítica, disposta a seguir, foi guiada pela indicação de Yin (2005), compondo-se sequencialmente pela revisão bibliográfica, pelos objetivos propostos, pelo método seguido para suas consecuições, pela apresentação e análise dos dados coletados e pelas conclusões a que se chegou.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

De forma a aproximar a literatura da prática em questão, neste capítulo será apresentado o referencial teórico que sustentou a pesquisa em todas suas etapas. Assim, as abordagens serão compostas por uma revisão sobre papel da universidade pública, seu modelo de financiamento e as algumas concepções que emergem nesse processo; pelas noções de estratégia, incluindo seus conceitos e tipos; e, por fim, pelo processo de formação estratégica, estrutura organizacional e processo decisório no contexto universitário.

2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA SUPERIOR E O PAPEL DA UNIVERSIDADE

A condução deste estudo baseou-se na proposição do Autor de que o financiamento das universidades públicas brasileiras é efetivado de duas maneiras, com características substancialmente distintas: por meio do Financiamento Orçamentário, executado pela Lei Orçamentária Anual; e pelo Financiamento Externo, a partir da interação com agentes públicos ou privados externos à organização.

Ao revisar a literatura sobre financiamento das universidades públicas brasileiras, evidenciou-se que, de forma geral, nesse processo sobressaem-se duas linhas de concepções com algumas características antagônicas entre si³. De um lado, há os que defendem que o financiamento da educação pública superior é dever do Estado e que a crescente participação do Financiamento Externo gera heteronomia às universidades, que acabam desvirtuando-se do seu papel ao mercantilizar o ensino, colocando-se, dessa forma, sob risco de privatização. Por outro lado, há os que defendem que a universidade pública, dada a diminuição relativa do Financiamento Orçamentário, deve lançar mão da busca por Financiamento Externo, que, segundo essa linha de concepção, além de suplementar suas receitas, aumenta sua capacidade de exercer a autonomia de gestão financeira e patrimonial, gerando benefícios às universidades, às organizações com as quais ela coopera e à sociedade como um todo.

³ Proposição defendida por Velloso e Marques (2005).

Portanto, como pano de fundo para compreender como ocorre o processo de formação das estratégias de financiamento universitário, fez-se necessária uma revisão sobre papel da universidade, sobre as diferentes concepções acerca do Financiamento Externo nas universidades públicas brasileiras e sobre o orçamento público, conforme segue.

2.1.1 Papel da Universidade

O fio condutor da discussão contextual é o papel da universidade, sua finalidade e a quem ela serve ou deveria servir. No Brasil, a relação da universidade com a sociedade e com o Estado é marcada por tensões e contradições que envolvem posicionamentos e concepções conflitantes entre si, em especial com relação ao seu papel, suas finalidades e sua identidade, culminando em um forte jogo político (ÉSTHER, 2016).

Ribeiro (1969) propõe um modelo teórico de universidade na América Latina. A esse modelo ele dá o nome de “universidade necessária”. Segundo ele, a universidade deve se comprometer com o desenvolvimento de sua sociedade, atuando como um agente de transformação intencional ao considerar as situações locais de cada país. Suas funções seriam herdar e cultivar os padrões internacionais da ciência, da pesquisa e o patrimônio do saber humano e, assim, capacitar-se para aplicar esse saber ao conhecimento da sociedade nacional para superação de seus problemas. Dessa forma, seguindo um plano, a universidade seria capaz de preparar uma força de trabalho com adequado grau de qualificação para alcançar o progresso autônomo do país, atuando como um motor de transformação da sociedade nacional por meio da aceleração evolutiva. Em visão semelhante, Valencio (2000) argumenta que a universidade deve pensar com a sociedade, como parte dela.

Ao tratar da crise com a qual as universidades latino americanas se defrontam, que, segundo ele, é caracterizada como conjuntural, política, estrutural, intelectual e ideológica, Ribeiro (1969) propõe dois caminhos opostos para tentativa de superação dos problemas pelos quais as universidades estariam passando, a modernização reflexa e o crescimento autônomo. Apesar de não serem soluções aventadas para abordar especificamente problemas relacionados ao financiamento das universidades, essas duas políticas muito têm

a contribuir para a reflexão acerca do contexto no qual se formam as estratégias de financiamento das universidades públicas.

A política de modernização reflexa sugere que as universidades devem buscar aproximação de suas congêneres mais desenvolvidas por meio de aperfeiçoamentos ou inovações, apenas reproduzindo as práticas adotadas pelas universidades ditas superiores. Essa política não exige muitos esforços para ser implementada, seja no plano intelectual, seja nas relações externas necessárias. A simples interação de fatores internos na universidade já é capaz de pôr em prática uma política modernizadora. Dessa forma, o âmago da modernização reflexa é a reforma da universidade de modo a torná-la mais eficiente no exercício de suas funções. Dotada de consciência ingênua, a crítica por trás dessa política é de que, ao perpetuar as ditas “melhores práticas” de universidades superiores, estariam, as menos desenvolvidas, apenas mantendo funções conservadoras, reproduzindo o caráter dependente e sujeitando-se à espoliação neocolonial. A simples manutenção do *status quo* apenas beneficia os setores já favorecidos pela estrutura vigente. Ao contrário, sua alteração põe em risco alguns de seus privilégios, que é a proposta da segunda política. (RIBEIRO, 1969).

A política de crescimento autônomo, em oposição à modernização reflexa, sugere que, enquanto a universidade atua espontaneamente, tende a servir apenas como um órgão de reprodução de outras instituições sociais, que somente pode ter um papel ativo na superação do atraso nacional se, intencionalmente, adequar suas formas de existência e suas ações especificamente para esse objetivo. Por óbvio, o crescimento autônomo é mais complexo e gradual que a política modernizadora, pois exige o máximo de lucidez e de intencionalidade em relação à sociedade e à universidade. Sua execução depende de um diagnóstico cuidadoso de seus problemas, de uma planificação rigorosa de seu crescimento e de uma escolha estratégica dos objetivos a serem alcançados, necessariamente opostos à modernização reflexa (RIBEIRO, 1969).

Ainda segundo Ribeiro (1969), a opção modernizadora conta com muitas adesões entre os universitários. Dentre eles, destacam-se os pessimistas, que não acreditam nas possibilidades de superação do atraso em relação às nações desenvolvidas; os ingênuos, que acreditam ser este o caminho de um progresso contínuo, da mesma maneira como acreditavam seus antepassados; e os oportunistas, que visam a atender apenas seus objetivos pessoais. O autor, por outro lado, demonstra claramente seu apoio à política de

crescimento autônomo. Segundo ele, para adesão a essa opção, deve-se ter uma consciência crítica à conjuntura do subdesenvolvimento, caracterizada pela rebeldia contra o atraso antinatural causado por fatores sociais erradicáveis. Ribeiro (1969) argui que, lamentavelmente, há muitos membros universitários que se opõem ao progresso autônomo e que a maioria dos nossos docentes universitários – inclusive os mais renomados – sempre manteve uma posição conservadora ou, quando muito, modernizadora. A maioria dos estudantes também mantém essa postura, conformando-se, quando formados, em serem profissionais eficazes na defesa da ordem vigente, repleta de desigualdade e injustiça. Assim, a meta dos universitários deve ser a de fazer da docência e da ação estudantil uma força voltada contra a universidade obsoleta, as nossas sociedades atrasadas e a todos que as queiram e se conformam assim.

O ponto que liga as proposições de Ribeiro (1969) à pesquisa é justamente a reflexão sobre como as universidades e a comunidade acadêmica encaram a questão do financiamento universitário, em especial o Financiamento Externo. A preocupação é apenas com sua saúde financeira, ou leva-se em consideração o papel da universidade? Apenas reproduzem-se as práticas adotadas pelas congêneres tidas como superiores, práticas recomendadas por outras instituições ou há uma reflexão crítica acerca do contexto no qual a universidade se insere? Há um cuidado com questões sociais ligadas ao desenvolvimento autônomo? São questões como essas que emergem quando a pauta é financiamento e que fazem parte do contexto universitário, não podendo, portanto, serem ignoradas. E, pelo fato de a formação estratégica ser indissociável de seu contexto, esses questionamentos tendem a emergir quando se trata de financiamento universitário.

2.1.2 Financiamento Externo e suas concepções

Atualmente o financiamento das universidades públicas brasileiras é composto por duas fontes de receitas: as oriundas do Financiamento Orçamentário (receitas dispostas na Lei Orçamentária Anual provenientes do Tesouro Nacional) e as decorrentes do processo de Financiamento Externo (receitas geradas ou recebidas pelas universidades, excluídas as anteriormente citadas). Essa dupla modalidade de financiamento já é realidade nas

universidades públicas, ganhando força a partir dos anos 1990. Apesar de esta pesquisa tratar de financiamento universitário de forma genérica, é importante que se tenha distinção entre essas duas fontes de recursos, pois uma é de obrigação do Estado e outra é um mecanismo que as universidades públicas encontraram (ou se viram obrigadas a encontrar) para aumentar suas receitas.

Em um contexto de limitações orçamentárias e financeiras pelas quais as universidades públicas vêm passando, protagonizada pela redução relativa das receitas disponibilizadas pelo Tesouro Nacional na LOA, a institucionalização do processo Financiamento Externo parece ganhar cada vez mais força. Entretanto, não há posicionamento consensual sobre esse processo. Velloso e Marques (2005) apontam que, nesse contexto, sobressaem-se duas linhas de concepções opostas. De um lado há os que veem essas práticas como sendo um passo para a privatização da universidade pública e que o processo de captação de recursos externos gera heteronomia às instituições; de outro, há os que defendem que o Financiamento Externo é uma alternativa à redução relativa do Financiamento Orçamentário, argumentando que esse processo beneficia as universidades, a comunidade acadêmica e a sociedade em geral.

Para apresentar essas visões, o presente tópico está estruturado da seguinte forma: primeiramente é feita uma breve introdução sobre o contexto de Financiamento Externo nas universidades. A seguir, no intuito de exemplificar o conflito aparentemente dual que emerge nessa pauta, serão apresentados os posicionamentos de alguns autores, começando pelos que defendem a captação de recursos externos seguido das principais críticas.

“O financiamento da educação superior certamente é um dos temas mais complexos e controversos a serem enfrentados no cenário das políticas públicas e na projeção do país que se quer (re) construir” (FÁVERO e BECHI, 2017, p. 107). Velloso (2005) conclui que as verbas do Tesouro Nacional são indispensáveis para manutenção das universidades públicas, que jamais conseguiriam se manter apenas com recursos externos. Entretanto, segundo Sguissardi (2005), iniciou-se no Brasil, a partir de 1994, o processo de redução de gastos públicos com as instituições federais de ensino superior (IFES), desencadeando o início da privatização do ensino público superior.

As receitas provenientes do Tesouro Nacional, na primeira década do século XXI, correspondiam aproximadamente a 88% do total dos recursos das universidades públicas federais brasileiras. O restante vem sendo obtido por meio de celebração de convênios,

contratos, cobrança de taxas e serviços prestados pelas universidades ao público externo na esfera pública e privada. Dessa forma, cada instituição tende a celebrar o maior número de convênios e contratos, sendo esse um mecanismo legalmente permitido para a universidade “driblar as restrições orçamentárias”. Os chamados recursos próprios das universidades são captados de diferentes formas, como, por exemplo na prestação de serviços, realização de pesquisas, oferta de cursos de especialização *lato sensu*, cursos de extensão, assessorias, consultorias, prestação de serviços ao SUS pelos hospitais universitários, aplicações no mercado financeiro, cobrança de taxas, aluguéis, arrendamentos, entre outros (FÁVERO e BECHI, 2017). Essas operacionalizações encontram incentivo legal na lei nº 10.973 de 2004 – Lei de Inovação Tecnológica –, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa no ambiente produtivo.

Santos (2005) aponta que há uma crise institucional nas universidades decorrente, em parte, da crise financeira acentuada nos últimos vinte anos. Segundo ele, houve uma perda de prioridade das políticas públicas sociais induzidas pelo modelo de desenvolvimento econômico neoliberal, crescente a partir da década de 1980. Em consequência, a universidade está em um processo de descapitalização, que é um fenômeno global que se manifesta de diferentes formas entre países centrais, periféricos e semiperiféricos. Diante disso, a universidade pública tem buscado reduzir essa descapitalização ao mesmo tempo em que procura desenvolver capacidade de gerar receitas próprias por meio do mercado. O autor aponta que, no Brasil, as universidades criaram fundações de apoio no intuito de gerar receita por meio da venda de serviços.

A argumentação dos que defendem as práticas de Financiamento Externo nas universidades públicas, em geral, circundam a ideia de que essas práticas beneficiam as universidades com a suplementação de receita, melhorias de infraestrutura, qualificação de recursos humanos, aumento da autonomia (em especial a de gestão financeira e patrimonial), etc.; as organizações com as quais a universidade coopera (em especial o segmento empresarial); a sociedade, que se beneficia com a geração de novos conhecimentos e tecnologias, geração de empregos e desenvolvimento nacional; e, o Estado, que aumenta a arrecadação uma vez que há mais dinheiro em circulação.

Conforme Melo (2002), são muitos os possíveis benefícios decorrentes do processo de cooperação [Financiamento Externo], dentre eles: benefícios sociais para as partes envolvidas e para o país; envolvimento de pesquisadores e alunos, gerando aprendizado;

formação de recursos humanos; qualificação dos trabalhadores da universidade, incluindo docentes e técnicos administrativos; financiamento e desenvolvimento de pesquisa; aperfeiçoamento de laboratórios das universidades; e maior circulação de dinheiro, gerando emprego e aumentando a arrecadação do Estado. Além disso, o autor aponta que, para o setor produtivo, esse processo é uma oportunidade de ver a universidade como uma companheira capaz de minimizar as distâncias tecnológicas entre empresas nacionais e internacionais, fortalecendo a competitividade e beneficiando diretamente a sociedade, permitindo ao país inserir-se na competitividade internacional. “Hoje em dia já é comum encontrar empresários relatando que as universidades foram extremamente importantes para o desenvolvimento de suas empresas” (MELO, 2002, p. 223).

A sociedade, de certa forma é a que mais se beneficia com a geração de novos conhecimentos. No mundo globalizado, onde o conhecimento é a principal arma para a sobrevivência nos mercados construí-lo e disponibilizá-lo com garantias é a certeza da conquista da *autonomia* e conseqüentemente da liberdade. Cada vez que a universidade melhora a produtividade de uma empresa por uma solução localizada de um certo projeto, é evidente que isso traz benefícios que terão interferência na macroeconomia, e, portanto, no segundo momento na sociedade, bastante significativos. De certa forma, *toda* vez que há uma inter-relação entre universidade e a empresa, *a sociedade* acaba por sair *vitoriosa* (MELO, 2002, p. 224, grifos nossos).

Em complemento, Melo, Freitas e Cericato (2005) argumentam que o processo interativo contribui para que a universidade rompa seus paradigmas saindo da “ilha de isolamento” ao abrir-se para os diversos segmentos da sociedade, que poderão ancorar-se e usufruírem os resultados de suas pesquisas e de seu potencial humano e profissional. Ademais, ao estreitar as relações com seu meio, contribui-se para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, propiciando diálogo profundo e direto com a sociedade.

Quanto à suposta ideia de “privatização do ensino superior público”, levantada por atores críticos ao Financiamento Externo, Melo (2002) argumenta que acreditar que a universidade será privatizada por conta do processo de cooperação é promover um afastamento em relação ao seu potencial de gerar recursos, além de colocá-la em uma situação muito privilegiada. A defesa de sua argumentação é de que o volume de recursos captados nesses processos de cooperação nunca será muito grande, portanto “a privatização do ensino superior público, por esta via, pode ser um medo paranoico ou mal-intencionado” (MELO, 2002, p. 245).

Outro ponto defendido é que o Financiamento Externo, além de suplementar as receitas da universidade, oferece maior autonomia de gestão financeira e patrimonial, uma

vez que essas receitas não são obtidas via processo orçamentário, oferecendo maior flexibilidade na execução de despesas (VELLOSO, 2000), (TASSINI *et al.*, 2014), (MELO, 2002). As universidades federais padecem de rígidas restrições orçamentárias, típicas na América Latina. Tais restrições motivaram-nas a criarem fundações privadas voltadas à captação e gestão de receitas próprias das universidades, oferecendo, dessa forma, um pouco mais de autonomia financeira que até então era bastante limitada (VELLOSO, 2000). Segundo ANDIFES (2013), essa autonomia consiste na capacidade de gerir recursos financeiros e patrimoniais, sejam eles disponibilizados pela União, recebidos de doações ou legados ou ainda produzidos ou captados pela própria universidade.

Por fim, outro ponto defendido por Melo (2002) é que a aproximação das empresas com as universidades favorece a ampliação de sistemas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Esse processo ainda é lento no Brasil, entretanto há “[...] a consciência de que o desenvolvimento tecnológico é feito nas empresas, mas em hipótese alguma pode ser feito sem o apoio das universidades”. “Neste sentido, o grande papel da universidade é o de trabalhar junto com a *indústria*, colaborando para que ela possa implementar *suas próprias atividades*” (MELO, 2002, p. 159, grifos nossos).

Apesar das argumentações quanto aos aspectos positivos decorrentes do aumento de Financiamento Externo, que inclusive é incentivado por agências internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, muitos são os questionamentos levantados. As principais críticas a esse processo são a suposta privatização da universidade pública, a mercantilização da educação e a perda de autonomia didático-científica, gerando heteronomia.

Até os anos 1970, as soluções aventadas por algumas agências multilaterais de financiamento, para enfrentar os problemas relativos ao ensino nos países em desenvolvimento, referiam-se ao aumento da participação do Estado em projetos de melhoria bem como ao aporte de recursos públicos para educação. Impulsionadas por políticas neoliberais, entretanto, durante os anos 1980, instituições como o Banco Central e o BID sugeriam novas formas de enfrentamento aos problemas educacionais. A partir disso as soluções tornaram-se opostas às anteriores, incentivando que as universidades públicas deveriam enfrentar seus problemas mediante captação de recursos privados e cobranças de “taxas de usuários”, reduzindo, por consequência, a participação relativa do Estado (VELLOSO, 2000). “O cenário desejável é aquele no qual as verbas do Estado vão

cedendo lugar a uma combinação de financiamento público e privado” (VELLOSO, 2000, p. 45).

Essas recomendações sofreram inúmeras críticas. Conforme Sguissardi (2005), elas se constituem em uma arma essencial para o convencimento da opinião pública a aceitar a redução dos gastos estatais na educação superior. Há um objetivo claro de induzir os países em desenvolvimento a investirem recursos prioritariamente na educação primária e, em caráter subsidiário, na educação secundária. Há também incentivo de diminuir os investimentos públicos na educação superior e de diversificar as fontes de recursos das universidades. Além disso, essas instituições defendem que o ensino superior não pode ser tratado como um bem puramente público. Sguissardi (2005) posiciona-se contra a ideologia desses organismos, ressaltando a ideia de que, se a universidade pública for identificada pela óptica empresarial competitiva, não há como pensar em um país soberano e em uma nação plenamente democrática [lembrando a concepção de Darcy Ribeiro (1969)]. De forma semelhante, Fávero e Bechi (2017) assinalam a necessidade de fortalecer os debates sobre a ideia da educação como um bem público, sensibilizando a sociedade para que compreenda os riscos que o processo de mercantilização da educação oferece à sociedade democrática.

O trecho a seguir, redigido pelo então presidente da ANDIFES, destaca a discordância dessa instituição em relação às recomendações do Banco Mundial e ao processo de mercantilização da educação no Brasil.

[...] o que surpreende é que as Universidades Federais consigam resultados acadêmicos, científicos e sociais tão expressivos, apesar de se desenvolverem em um ambiente de políticas de financiamento instáveis e de ataques recorrentes dos grandes grupos econômicos, interessados em transformar a educação do país em fonte cada vez mais atrativa de ganhos financeiros. A questão que se coloca é: em qual país as recomendações do Banco Mundial, repetidas há décadas, levaram ao desenvolvimento e à soberania? (TOURINHO, 2017).

Ao decorrer da década de 1990, o aporte de recursos públicos para as universidades públicas federais foi reduzido drasticamente, impactando no funcionamento dessas instituições. Não obstante, a reafirmação do compromisso do Estado com a educação superior pública e a definição de formas de financiamento deverão inverter essa situação e contribuirão para modernização e crescimento da educação pública. Assim, as práticas de captação de recursos externos deverão sempre ser subordinadas às missões do ensino superior e, de forma alguma, deverão desobrigar o poder público a financiarem

integralmente às universidades federais, condição necessária ao exercício da autonomia (ANDIFES, 2004, p. 20).

A partir dessas recomendações e da crescente institucionalização das práticas de Financiamento Externo, foram levantados questionamentos em relação ao papel da universidade pública e da educação de forma geral. Ésther (2016) afirma que a “universidade mercantil” vem crescendo em todos os continentes desde a década de 1990 com o avanço da globalização. Nesses termos, a universidade atua como um agente econômico empreendedor, cuja finalidade é reagir às dinâmicas do mercado, buscando inovações úteis. Nesse sentido, a universidade estaria deixando de priorizar o conhecimento como bem público e passando a tratá-lo como mercadoria comercializável, aproximando-se de um modelo organizacional que ele chama de “universidade corporativa”, ou mesmo um centro de pesquisa e desenvolvimento. Em sentido semelhante, Fávero e Bechi (2017) apontam que está em andamento um processo de privatização e mercantilização da educação superior no Brasil, e que, nessa lógica, os interesses do capital se sobrepõem aos outros interesses. Segundo eles, é necessário fortalecer os debates sobre a ideia da educação como um bem público, dar ciência à sociedade do processo de “empresariamento” da educação e sensibilizar e mobilizar essa sociedade para compreensão dos riscos desse processo frente a deterioração da sociedade democrática.

Sguissardi (2005) alerta que a compreensão do contexto universitário passa pela reflexão sobre a concepção da universidade como um bem público ou privado/mercantil. Para ele, esse é o dilema que enfrentam hoje as universidades públicas tanto nos países centrais como nos periféricos e semiperiféricos, causado pelos “constrangimentos” econômico-financeiros neoliberais, pela nova concepção de economia, de Estado, de direitos e de serviços públicos, pela expansão do setor privado – em especial o privado/mercantil – e pela redução dos investimentos estatais nas universidades públicas. Esse contexto, além de reduzir a autonomia universitária, migrando para heteronomia, põe em xeque a identidade multissecular da universidade. Assim, o conhecimento, a ciência e a tecnologia estão cada vez mais sendo valorizados como uma mercadoria apropriada pelas grandes corporações globalizadas frente aos interesses dos países centrais.

A aproximação das universidades com o setor produtivo, em especial o industrial, traz consigo, além de outros, questionamentos acerca do papel dos sistemas de P&D. Estariam as indústrias desonerando-se de montarem suas estruturas de P&D simplesmente

apropriando-se das estruturas físicas e humanas das universidades em detrimento de seus próprios interesses? Nesse sentido, estariam as universidades subordinadas às agendas industriais? Qual a finalidade e contribuição dos sistemas de P&D para sociedade? Essas questões estão ligadas à suposta perda de autonomia didático-científica, que, conforme ANDIFES (2013), diz respeito à prerrogativa da universidade para estabelecer políticas e concepções pedagógicas relativas à geração, organização, sistematização, transmissão e disseminação do conhecimento.

Sguissardi (2005) aponta que a falta de recursos e a diversificação das fontes de financiamentos estão transformando a universidade “sem autonomia” numa universidade passiva, na qual os setores externos (estatais ou de mercado) teriam cada vez mais poder para definir a agenda universitária no âmbito do ensino, da pesquisa e da extensão. Em outras palavras o crescente Financiamento Externo das universidades estaria eliminando, ainda mais, sua autonomia didático-científica.

Em suma, a pauta de financiamento das universidades públicas guarda consigo diferentes concepções. Os estudos revisados demonstram os principais pontos de conflito que emergem quando se aborda a temática. Em linhas gerais, há um grupo que demonstra preocupação acerca de que, desse processo, pode-se desencadear a mercantilização do ensino público superior gratuito e uma suposta privatização da universidade pública, que estaria desvirtuando-se de seu papel (servir à sociedade por meio do desenvolvimento autônomo), além da perda de autonomia didático-científica, gerando heteronomia. Não obstante, há outro grupo que defende que o Financiamento Externo é positivo tanto para as universidades, quanto para a sociedade em geral. A universidade suplementa suas receitas, melhorando suas estruturas, qualificando seu pessoal e dispondo de maior autonomia de gestão financeira e patrimonial; as organizações com as quais a universidade coopera conseguem ter seus objetivos atingidos e melhorar seu desempenho; a sociedade em geral é beneficiada com o produto dos processos de cooperação, seja pelo avanço tecnológico, pela geração de emprego seja pelo progresso nacional geral; e o Estado se beneficia, uma vez que há maior circulação monetária, aumentando a arrecadação. Portanto, dadas as posições conflitantes, ao abordar o processo estratégico de financiamento das universidades públicas, não se pode ignorar o contexto no qual ele ocorre, uma vez que se relaciona diretamente com as tomadas de decisão, e, por conseguinte, com a formação de estratégias nas universidades.

2.1.3 Orçamento público

O conteúdo adjacente à contabilidade pública é extremamente denso, não obstante o presente tópico trata de alguns conceitos fundamentais para o escopo desta pesquisa, dentre os quais a receita e despesa pública e alguns elementos do processo orçamentário. Assim, tem-se o suporte teórico necessário para analisar o Financiamento Orçamentário e diferenciá-lo do Externo, inclusive no que tange ao processo decisório e formação estratégica – cerne deste estudo.

2.1.3.1 Receita pública

Primeiramente, é importante salientar que, ao contrário das despesas públicas, as receitas são meras estimativas, uma vez que, via de regra, não se tem seu quantitativo exato por depender de fatores como a arrecadação a ser efetivada em determinado período. Em sentido amplo (*lato sensu*), as receitas representam todos ingressos de recursos nos cofres do Estado, sejam elas de natureza orçamentária ou ingressos extraorçamentários. Já no sentido estrito, (*stricto sensu*) somente são consideradas as receitas orçamentárias (BRASIL, 2017), (GIACOMONI, 2017).

Receita orçamentária é a disponibilidade financeira que o Estado tem para execução de seus programas e pagamento de despesas também orçamentárias (previstas em lei), excluídos os ingressos decorrentes de operações de crédito por antecipação de receita, das emissões de papel-moeda e de outras entradas de natureza compensatória no ativo e passivo financeiro.

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS. Disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e constituem elemento novo para o patrimônio público. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, a receita orçamentária é fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. Essas receitas pertencem ao Estado, integram o patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro e, via de regra, por força do princípio da universalidade, estão previstas na LOA (BRASIL, 2017, p. 15).

Já ingressos extraorçamentários se referem a recursos dos quais o Estado tem somente a posse temporária, gerando compensação no passivo financeiro quando de sua entrada. Sendo assim, os recursos extraorçamentários não podem servir de base para fixação das despesas, uma vez que há uma obrigatoriedade de saída financeira já lançada quando esse tipo de ingresso é recebido. A exemplo disso temos os depósitos de caução, em que a administração pública tem sua posse, entretanto não tem seu direito de gasto, uma vez que deverá ser compensado ao ser devolvido.

INGRESSOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS. Recursos financeiros que apresentam caráter temporário e não integram a LOA. O Estado é mero depositário desses recursos, que constituem passivos exigíveis e cujas restituições não se sujeitam à autorização legislativa. Exemplos: Depósitos em Caução, Fianças, Operações de Crédito por ARO, emissão de moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros (BRASIL, 2017, p. 15).

Aqui destaca-se que o termo “recursos externos”, utilizado pelo Autor desta pesquisa para indicar disponibilidades financeiras arrecadadas além das receitas orçamentárias de fonte do Tesouro Nacional, não é o mesmo que “ingressos extraorçamentários”, que alguns autores utilizam indiscriminadamente.

Quanto às categorias econômicas, as receitas podem ser classificadas em correntes e de capital:

São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (JIACOMONI, 2017, p. 147).

Um ponto a frisar é que, para execução de Despesas Correntes, devem ser utilizadas Receitas Correntes e, para executar Despesas de Capital, devem ser utilizadas Receitas de Capital. Parece óbvio, entretanto essa normativa acaba por engessar, de certa forma, a utilização dos recursos orçamentários, uma vez que não há possibilidade de transição entre essas categorias econômicas sem autorização legislativa. Por isso, a elaboração de proposta orçamentária merece muita atenção.

As receitas correntes e de capital são subdivididas em classificações quanto à origem, que, segundo Giacomoni (2017), constituem a classificação básica para análises econômico-financeiras sobre financiamento das ações governamentais. Ou seja, são apresentadas em

títulos sintéticos de forma a evidenciar onde se deu a arrecadação. As principais origens da receita são: impostos, taxas e contribuições de melhoria; contribuições; receita patrimonial; receita agropecuária; receita industrial; receita de serviços; transferências correntes; outras transferências correntes; operações de crédito; alienação de bens; amortização de empréstimos; transferências de capital; e outras receitas de capital. As últimas cinco origens são subdivisões de receitas de capital, e as demais, de receitas correntes.

Giacomoni (2017) traz outras duas classificações da receita, são elas: classificação institucional, que tem por finalidade demonstrar as entidades ou unidades orçamentárias que são detentoras de receitas por elas arrecadadas, e classificação segundo as fontes de recursos, que decorre da necessidade de melhor acompanhamento e controle quando há grande número de vinculações entre receitas e despesas.

Por fim, as etapas da receita orçamentária são: previsão, que consiste no planejamento e estimativa de arrecadação constante na proposta orçamentária - tal etapa antecede a fixação do montante das despesas; lançamento, que é o ato da repartição competente de verificar a procedência do crédito fiscal; arrecadação, que corresponde à entrega dos recursos devidos ao Tesouro Nacional pelos contribuintes ou devedores; e recolhimento, que consiste na transferência dos recursos à conta específica do Tesouro Nacional (BRASIL, 2017).

A seguir, trata-se das características da despesa pública, sistematicamente mais complexa que a receita pública no que tange à sua fixação e execução.

2.1.3.2 Despesa pública

A execução de despesas públicas orçamentárias é envolvida por uma série de ditames legais, desde sua fixação até seu pagamento propriamente dito. No orçamento das instituições públicas elas devem ser fixadas e discriminadas de modo que se possa ter ciência prévia de como serão utilizados os recursos, que devem estar em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a lei do Plano Plurianual. Além disso, toda aquisição ou contratação deve passar pelo devido processo licitatório.

A despesa orçamentária, segundo Lei nº 4.320/64 – Brasil (1964), possui quatro classificações: institucional, funcional, por programas e segundo a natureza.

A classificação institucional tem por finalidade evidenciar as unidades administrativas ou órgãos responsáveis pela execução da despesa, permitindo comparações entre eles em termos de dotações recebidas. Na administração direta da União, essa classificação se constitui nos serviços integrados da estrutura administrativa da presidência da república e dos ministérios. Já na administração indireta ela se divide nas categorias das entidades dotadas de personalidade jurídica própria, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. A classificação funcional, por outro lado, tem por objetivo fornecer bases e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que as organizações do Estado atuam, sendo na educação, na saúde, nos transportes, entre outros. Já a classificação por programas demonstra as realizações do governo e seu trabalho em prol da sociedade é representada pelas categorias de programa, projeto, atividade e operações especiais. Por fim, a classificação segundo a natureza é organizada em categorias econômicas, grupos, modalidades de aplicação e elementos, que posteriormente são desdobrados em nível mais analítico (GIACOMONI, 2017).

Os grupos de natureza de despesa que comumente aparecem nos orçamentos universitários são Pessoal e Encargos Sociais, que representa despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, com quaisquer espécies remuneratórias; Investimentos, que são despesas orçamentárias com softwares, planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis, instalações, equipamentos e materiais permanentes; e Outras Despesas Correntes, que são despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, auxílio-alimentação e transporte, além de outras despesas da categoria “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza (BRASIL, 2017).

A execução das despesas possui três estágios básicos após o processo licitatório: empenho, liquidação e pagamento.

Empenho é o ato de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição. Ele é o principal instrumento para acompanhamento e controle da execução dos orçamentos públicos, garantindo ao credor que os valores têm respaldo orçamentário. Empenhar nada mais é que enquadrar a despesa no crédito orçamentário apropriado e deduzi-la do saldo da dotação do referido

crédito, sendo que é proibida a realização de despesa sem prévio empenho. Existem três modalidades de empenho: ordinário, que é quando se tem o valor exato da despesa e seu pagamento se dá em uma única vez; global, que é quando se tem o valor total da despesa, entretanto seu pagamento se dá de forma parcelada; e empenho por estimativa, que é utilizado quando não se pode determinar previamente o valor exato da despesa. A liquidação, segundo estágio da execução da despesa, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor por meio de documentação e títulos que comprovem o crédito. Nesse estágio é verificado o cumprimento das condições previamente acertadas com o credor, como, por exemplo o prazo de entrega e a qualidade do produto ou serviço adquirido. Por fim, o último estágio é o pagamento, que é dividido em dois momentos, emissão da ordem de pagamento, que é um despacho de autoridade competente determinando que a despesa seja paga, e o pagamento propriamente dito (GIACOMONI, 2017).

Conforme veremos no tópico seguinte, todas as despesas públicas são previamente fixadas na Lei Orçamentária Anual, devendo haver autorização legislativa, dotação e limite de empenho disponíveis para sua efetivação, além da necessidade de vinculação ao planejamento macro do Estado.

2.1.3.3 Processo orçamentário

A execução orçamentária e financeira nos órgãos e instituições públicas muito diverge da execução nas organizações privadas. Na administração pública, o exercício financeiro coincide com o ano civil. Conforme aponta Giacomoni (2017), as instituições privadas nem sempre possuem um orçamento, mas, quando o tem, a execução financeira das receitas e despesas é feita de forma autônoma e independente em relação a ele, pois o orçamento tem apenas papel orientador, havendo possibilidade de alterações para acompanhar o comportamento real das finanças. Já na administração pública a realidade é diferente: não existe a mesma flexibilidade que há nas instituições privadas, ao menos no que diz respeito aos gastos. O orçamento público não é apenas uma peça de orientação: a execução das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes da peça orçamentária - LOA.

O documento orçamentário é apresentado em forma de lei – Lei Orçamentária Anual. Estabelecida na Constituição Federal de 1988, nela apresenta-se o orçamento de todos poderes da União, órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações, empresas públicas e demais organizações mantidas pelo poder público.

A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

Conforme aponta Giacomoni (2017), o processo orçamentário pode ser resumido em quatro etapas: elaboração da proposta orçamentária, discussão, votação e aprovação da lei, execução e controle. O ciclo do processo orçamentário se renova anualmente, sendo considerado uma programação de curto prazo que operacionaliza os programas setoriais e regionais, que, por sua vez, detalha planos nacionais que definem objetivos, metas, projetos estratégicos e políticas de médio prazo. Sendo assim, o orçamento é parte integrante de um processo macro de planejamento, devendo estar em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, por conseguinte, com a lei do Plano Plurianual.

O Plano Plurianual é considerado um instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal para estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Ele é elaborado no primeiro ano de mandato do presidente da república e tem validade por quatro anos, a contar do ano subsequente de sua elaboração (BRASIL, 1988, 2017).

Por outro lado, a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Além disso, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Em outras palavras, é um instrumento que faz o intermédio entre PPA e a LOA, sendo considerada uma ferramenta de planejamento de curto prazo (BRASIL, 1988, 2017).

Durante a execução orçamentária, pode surgir necessidade de alterações para atender a demandas que não se pôde prever com a devida precisão. Tais alterações ou

adequações são feitas mediante créditos adicionais, que são mecanismos retificadores do orçamento. Eles ajudam a resolver basicamente duas situações clássicas de imprevisão na elaboração orçamentária: quando há o crédito adequado no orçamento, mas a dotação respectiva não tem saldo suficiente para o atendimento das despesas necessárias e quando sequer existe o crédito orçamentário para atender às despesas. Em outras palavras, esse mecanismo oferece a possibilidade de atender a despesas não antes previstas ou insuficientemente previstas, de modo que se ajuste o orçamento às necessidades reais – viabilizando estratégias emergentes no processo orçamentário. Ademais, há uma corrente de opinião que considera a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, com prévia autorização legislativa, como outro mecanismo retificador do orçamento (GIACOMONI, 2017).

Os créditos adicionais possuem três classificações: suplementares, especiais e extraordinários. O crédito suplementar tem por objetivo reforçar dotações orçamentárias insuficientemente previstas; sua abertura depende de prévia autorização legislativa. O crédito especial, por outro lado, é destinado para atender às despesas para as quais não havia crédito orçamentário específico; sua abertura também depende de prévia autorização legislativa. Já o crédito extraordinário tem por finalidade atender às despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Sua abertura independe de prévia autorização legislativa, ocorrendo por decreto ou medida provisória do poder executivo. Para execução dos créditos suplementares e dos especiais, é necessário que seja indicada a origem dos recursos que viabilizarão a execução de suas despesas, sendo dispensada essa indicação no caso dos extraordinários. A origem dos recursos utilizados na abertura de créditos suplementares e especiais pode ser o superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior, os recursos provenientes de excesso de arrecadação, os resultantes de anulação total ou parcial de dotações orçamentárias ou de outros créditos adicionais e o produto de operações de crédito (GIACOMONI, 2017).

Em todo processo orçamentário, da elaboração ao controle, alguns princípios previstos nas legislações e doutrinas devem ser observados, conforme bem resumido por Giacomoni (2017).

- a) Princípio da unidade: cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento, de modo que o orçamento da União seja único também.
- b) Princípio da universalidade: o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Esse princípio permite ao legislativo conhecer previamente todas as receitas e despesas do governo, de modo que se possa dar a respectiva autorização para sua arrecadação e realização. Além disso pode-se impedir que sejam realizadas despesas sem prévia autorização parlamentar.
- c) Princípio do orçamento bruto: todas as despesas e receitas devem aparecer em valores brutos, sem deduções. Esse princípio impede que sejam incluídas importâncias líquidas, sendo saldo positivo ou negativo do confronto entre receitas e despesas.
- d) Princípio da anualidade ou periodicidade: o orçamento deve limitar-se a um período de tempo, geralmente um ano.
- e) Princípio da discriminação ou especialização: as receitas e despesas devem ser apresentadas de maneira detalhada evidenciando a origem e aplicação dos recursos de forma pormenorizada.
- f) Princípio da exclusividade: no orçamento não poderão constar dispositivos estranhos à fixação das despesas e previsão das receitas.
- g) Princípio do equilíbrio: é o princípio que tem recebido maior atenção ultimamente; sugere que deve ser buscada a saúde financeira das finanças públicas.

Em suma, na administração pública, a execução financeira é concatenada ao processo orçamentário, que, por sua vez, é amarrado a doutrinas, princípios e legislações. Dessa forma, a flexibilidade para recebimento de receitas e execução de despesas torna-se um tanto limitada.

2.2 ESTRATÉGIA

Os tópicos subsequentes abordam a temática geral de estratégia, baseada primordialmente nas proposições de Mintzberg. O primeiro deles trata dos conceitos básicos para compreender como as estratégias se formam efetivamente. O segundo propõe uma aproximação desses conceitos à administração pública. Por fim, o último tópico aborda as "estratégias reais" das organizações, segundo Mintzberg e Waters (1985). Essa revisão servirá, posteriormente, para conceber o processo de formação estratégica especificamente no contexto universitário, tema central deste trabalho.

2.2.1 A estratégia e seus cinco Ps

A abordagem de estratégia voltada às organizações é relativamente recente. Seus estudos começaram a ganhar força por volta dos anos 1960, diferentemente de estratégias militares, por exemplo, que já estavam em pauta há mais tempo. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) apresentam em sua obra dez escolas que, segundo eles, fornecem concepções diferentes, mas complementares acerca do tema. Para os autores, essas escolas apresentam maneiras diferentes de conceber um mesmo objeto, com olhares e ênfases distintos, conforme descrições a seguir.

As dez escolas são a do Design, do Planejamento, do Posicionamento, Empreendedora, Cognitiva, de Aprendizado, do Poder, Cultural, Ambiental e de Configuração. As três primeiras, segundo eles, são de natureza prescritiva. Ou seja, estão mais preocupadas em como as estratégias devem ser formuladas. Para isso, oferecem modelos e mecanismos de formulação e implementação estratégica. Já as seis escolas seguintes são de natureza descritiva, uma vez que focalizam a formação estratégica, em outras palavras, a preocupação é descrever como as estratégias se formam e quais os aspectos específicos do processo de formulação. Já a última escola, a de Configuração, de certa forma combina todas as outras nove, de modo que se busque integração. Algumas linhas de pensamento dessa escola descrevem o processo como sendo de transformação,

abordando os ciclos de vida das organizações com o passar do tempo (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010).

Ao questionar alguém sobre o conceito de estratégia, é muito provável que a grande maioria o relacionará com a palavra planejamento, plano ou algo nesse sentido. Entretanto, essa definição é superficial e incompleta. Um plano traçado para execução de uma tarefa em determinada circunstância pode sofrer modificações ao longo de sua execução, seja por conta de restrições ambientais ou outros fatores limitantes. Nem por isso a estratégia deixou de existir: ela apenas fora modificada de forma a adaptar a tarefa ao contexto mutável. Assim operam as organizações de forma geral. Há falta de previsibilidade. Dessa forma os planos iniciais nem sempre são realizados tal como foram planejados. “O mundo real exige pensar à frente e também alguma adaptação durante o percurso” (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 26).

Mintzberg (2006) sugere que conceituar estratégia requer uma série de definições, não sendo possível reduzi-lo a uma simples frase conceitual. Para tanto o autor apresenta seus cinco conceitos de estratégias, denominados coletivamente de “cinco P’s”: plano, padrão, posição, perspectiva e pretexto (ou truque).

O conceito de estratégia como plano é a concepção dada pelo senso comum. A grande maioria das pessoas, ao serem questionadas sobre o que é estratégia, relacionará sua resposta a um plano. Nessa definição a estratégia se apresenta em forma de planejamento, diretriz ou conjunto de diretrizes, ou algum curso de ação conscientemente pretendido para lidar com alguma situação. Aqui, duas características essenciais se fazem presentes: as estratégias são criadas antes das ações a serem aplicadas e são desenvolvidas consciente e propositalmente (MINTZBERG, 2006). Por analogia, essa é a estratégia pretendida, ou seja, traçada antes da execução das ações, aquilo que se espera fazer.

Nem sempre as ações são realizadas tais como foram planejadas, nem por isso a estratégia deixou de existir. Daí a necessidade de uma outra definição, a estratégia como padrão. Nessa concepção a estratégia leva em conta a coerência de comportamento ao longo do tempo, a habitualidade de determinadas práticas que podem interferir no curso das ações. Como padrão a estratégia deve ser vista considerando o passado histórico de comportamento, uma vez que ele pode interferir e mudar a realização das estratégias planejadas e pretendidas (MINTZBERG, 2006).

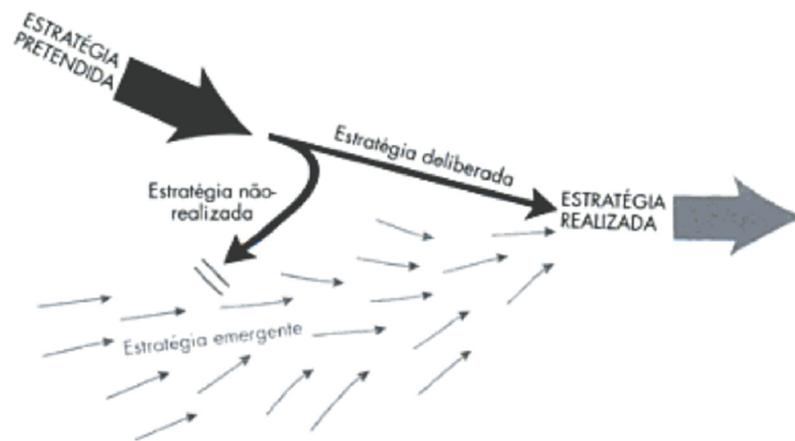


Figura 1 – Estratégias deliberadas e emergentes
Fonte: Mintzberg (2006, p. 25)

A Figura 1 apresenta a noção de formação estratégica como algo deliberado e emergente. Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) e Mintzberg (2006), as intenções que foram plenamente realizadas podem ser chamadas de estratégias deliberadas. Já as que não foram recebem o nome de estratégias não realizadas. Há, entretanto, um terceiro caso, as estratégias emergentes, que se referem a um padrão realizado que não era expressamente pretendido. As estratégias emergentes decorrem de tomadas de providências necessárias no curso das ações. Com o tempo elas podem convergir para um tipo de coerência ou padrão. Na realidade, poucas ou nenhuma estratégia é puramente deliberada, assim como poucas ou nenhuma é puramente emergente. Dessa forma, a estratégia realizada é, geralmente, fruto da combinação de estratégias pretendidas e plenamente realizadas (deliberadas), subtraídas as estratégias não realizadas e somadas às estratégias que emergiram no curso das ações (emergentes). Ao esperar que todas as estratégias pretendidas sejam plenamente realizadas, deixamos de lado a capacidade de aprendizado, de geração de novas ideias e de adaptação. Da mesma forma que, ao se esperar que a estratégia realizada seja puramente fruto de estratégias emergentes, observa-se a falta de controle na execução das ações, uma vez que não se conseguiu realizar nenhuma estratégia pretendida.

Assim, as estratégias emergentes não são necessariamente más, nem as estratégias deliberadas são sempre boas; os estrategistas eficazes as misturam de maneira que reflitam as condições existentes, especialmente capacidade para prever e também a necessidade de reagir a eventos inesperados (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, p. 27).

Retornando aos cinco P's, temos, também, a noção de estratégia como posição. Ela pode ser definida como a localização de determinados produtos em determinados

mercados; marca o ponto em que o produto encontra o cliente em uma visão de cima para baixo (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010). A estratégia como posição também pode ser vista como o meio de localizar uma organização em seu ambiente. Nesse sentido ela torna-se uma força mediadora ou combinação entre a organização e o ambiente, ou seja, entre o contexto interno e o externo (MINTZBERG, 2006).

Diferente da estratégia como posição, que olha para fora, buscando localizar a organização no ambiente externos e para baixo, evidenciando as posições concretas, temos a definição de estratégia como perspectiva. Essa concepção busca olhar para dentro da organização e para dentro da cabeça dos estrategistas, mas com uma visão mais ampla e de perspectiva compartilhada. Não consiste apenas em uma posição escolhida, mas também como uma maneira fixa de olhar o mundo (MINTZBERG, 2006). Conforme definição de Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), a estratégia como perspectiva é a maneira fundamental de uma organização fazer as coisas. Segundo eles, mudar de posição dentro de uma perspectiva pode ser fácil, entretanto mudar a perspectiva, mesmo mantendo a posição, não é.

A última concepção de estratégia, segundo Mintzberg (2006), pode ser definida como um pretexto, que representa uma manobra ou um truque específico para superar um oponente ou concorrente. O exemplo dado pelo autor é de uma corporação que pode ameaçar expandir sua capacidade fabril para desencorajar um concorrente de construir uma nova fábrica. Nesse sentido a estratégia é a ameaça, e não o truque em si. Outro exemplo dado é o de uma criança que pula uma cerca para atrair um brigão para dentro do seu quintal, onde um cachorro *dobermann* o espera. Ou seja, é uma forma articulada para enganar um oponente.

Considerando os conceitos apresentados, a seguir discorre-se sobre noções de estratégias deliberadas e emergentes na administração pública, mais especificamente no processo orçamentário e financeiro.

2.2.2 Estratégias deliberadas e emergentes na administração pública

A formulação de uma estratégia antecede sua implementação. Quanto a isso não há dúvidas. Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010) explicam que algumas escolas de pensamento estratégico, a exemplo da escola do design e da escola do planejamento, apontam a formulação estratégica centralizada na figura do “estrategista”, que as explicita à organização para que, posteriormente, sejam executadas. Nesse sentido, ao separar as etapas de formulação e execução das estratégias, cria-se uma polarização, dando a impressão de que são etapas completamente distintas e independentes. Os autores, entretanto, criticam essa distinção ao apresentar a ideia de que formulação e implementação estratégica devem andar juntas, não sendo prudente uma separação sinuosa, uma vez que afasta qualquer possibilidade de ajuste nas intensões prévias (estratégias emergentes). Dessa maneira pode haver uma divisão clara – e preocupante – entre pensamento e ação, em que o pensamento seria a formulação estratégica, e a ação sua respectiva implementação.

A separação entre o pensamento e ação oferece sérias limitações à organização, uma vez que, ao formularem as estratégias, os líderes as concebem sob um determinado contexto interno e externo, apontando planos para alcançarem determinados objetivos. Somente após formuladas e disseminadas é que as estratégias concebidas vão ser colocadas em prática, havendo um interstício temporal entre formulação e a efetiva implementação. A limitação centra-se justamente nesse interstício, uma vez que as estratégias foram formuladas para oferecerem suporte a determinadas circunstâncias em determinado contexto/cenário, não obstante, para que elas obtenham êxito, esse contexto/cenário deve permanecer estanque, caso contrário, as estratégias previamente formuladas poderão não ser úteis diante dessas mudanças.

Na administração pública, essa preocupação é patente, uma vez que, conforme será apresentado no tópico sobre orçamento público, a União utiliza três principais peças – em forma de lei - para implementação de suas estratégias. Primeiramente é elaborado o Plano Plurianual (PPA), que estabelece, de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas relativas a programas de duração continuada. O PPA tem duração de quatro anos e é elaborado no primeiro ano de mandato

do presidente da república, passando a vigorar no exercício subsequente, representando um instrumento de planejamento de médio prazo (BRASIL, 2017). Considerando as diretrizes, objetivos e metas para os quatro anos de vigência do PPA, o segundo instrumento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), elaborada anualmente, apresentará as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício financeiro subsequente e orientará a elaboração do terceiro instrumento, a Lei Orçamentária Anual (LOA), que compreenderá o orçamento fiscal dos poderes da União e demais órgãos e entidades por ela mantidas⁴, o orçamento de investimento das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social. Em outras palavras, há um planejamento de médio prazo (PPA) que é desmembrado em planejamentos de curto prazo (LDO) que, por sua vez, são operacionalizados pela Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1988, 2017).

As três peças de planejamento utilizadas pela administração pública evidenciam a separação entre pensamento e ação, uma vez que a formulação prévia das estratégias, explicitadas na lei do Plano Plurianual para um período de quatro anos, são desmembradas em planos anuais de curto prazo para posterior implementação por cada órgão/entidade integrantes da administração pública dotado de orçamento próprio. De acordo com essa concepção, parece evidente a atribuição de estratégia como um plano, elaborado previamente, para posterior implementação. Nesse sentido, qual seria a margem para o surgimento de estratégias emergentes?

O imperativo, por conta desse processo, é de que as estratégias previamente formuladas sejam implementadas tal como pretendidas (estratégia deliberada), porém, na prática, sabe-se da necessidade de adaptação estratégica ao longo do tempo – moldagem estratégica. Ela é possível na administração pública, entretanto é feita de maneira muito mais engessada que na administração privada, por conta de toda legislação que envolve o processo orçamentário e do princípio da legalidade. A moldagem estratégica, conforme Mintzberg (2006), é um processo por meio do qual as estratégias efetivas ganham vida, sendo fruto de uma habilidade tradicional, dedicação e perfeição no domínio de detalhes. Nessa visão, a formulação e a implementação estão unidas em um processo fluido de aprendizado no qual se formam as estratégias efetivamente realizadas – formação estratégica.

⁴ Aqui situa-se o orçamento da UFRGS, conforme será visto em tópico específico.

Uma crítica central de Mintzberg é justamente o caráter normativo dos modelos de formulação estratégica dominantes, em que há prescrição de que as estratégias e políticas públicas devem ser idealizadas por meio de um processo formal para posteriormente serem implementadas. Dessa forma o surgimento de estratégias não explicitamente pretendidas fica um tanto quanto abafado, ou, no mínimo, não reconhecido como estratégias em si. Em suma, as estratégias emergentes existem em todos os tipos de organização, sejam privadas, sejam públicas. A diferença entre elas é a facilidade para sua implementação e a predisposição para aceitá-las e reconhecê-las como estratégias efetivas. O ponto é que, em um contexto no qual as estratégias pretendidas são formuladas com base nesses modelos prescritivos (como planos), estratégias do tipo emergentes tendem a não receber atenção ou não serem reconhecidas e, no caso da administração pública, ainda são engessadas pelo princípio da legalidade e do processo orçamentário, entretanto elas não são totalmente suprimidas.

Para viabilizar as estratégias emergentes na administração pública – em especial no processo orçamentário –, existem certos mecanismos retificadores do orçamento, uma vez que, por óbvio, é impossível que uma execução orçamentária e financeira idêntica à prevista, ainda mais considerando o exercício financeiro de um ano e as complexidade contextual.

Seria impraticável se, durante sua execução, o orçamento não pudesse ser retificado, visando atender a situações não previstas quando de sua elaboração ou, mesmo, viabilizar a execução de novas despesas, que só se configuraram como necessárias durante a própria execução orçamentária. Há soluções para isso e o mecanismo a ser invocado é o do crédito adicional. Na definição da lei, “são créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento” (GIACOMONI, 2017, p. 313).

Conforme aponta Giacomoni (2017), os créditos adicionais servem para resolver duas situações clássicas de imprevisão na elaboração orçamentária: na primeira, o orçamento contém o crédito adequado, mas a dotação respectiva tem saldo insuficiente para execução das despesas necessárias; na segunda, não existe o crédito orçamentário para atender às despesas a serem realizadas. Esses créditos adicionais são classificados em suplementares, especiais e extraordinários, detalhadamente descritos no tópico de processo orçamentário adiante. O autor ainda aponta um outro mecanismo retificador do orçamento, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, com prévia autorização legislativa.

Além desses mecanismos retificadores, especificamente no caso das universidades públicas, a estratégia emergente pode descolar-se da questão orçamentária por meio da busca por recursos externos, que, segundo algumas visões, oferecem maior flexibilidade em sua utilização. Esses recursos, à medida que oferecem maior flexibilidade na execução de despesas, podem ser utilizados para cobrir gastos oriundos de estratégias emergentes.

Nessa esteira, o tópico seguinte explana os tipos de estratégias situadas entre as estratégias puramente deliberadas e puramente emergentes, segundo definições de Mintzberg e Waters (1985).

2.2.3 Tipos de estratégias

Para que se possa ter a devida precisão na análise estratégica de determinada organização, é necessário que os conceitos teóricos sejam minimamente verificáveis na prática. Mintzberg e Waters (1985) sugerem que estratégias deliberadas e emergentes são dois extremos de um continuum, no qual se situam as estratégias que compõem a realidade das organizações. Para eles, estratégias puramente deliberadas e puramente emergentes são improváveis de serem verificadas, entretanto há variações estratégicas que permeiam e aproximam-se bastante desses extremos, são elas: planejada (*planned*), empreendedora (*entrepreneurial*), ideológica (*ideological*), guarda-chuva (*umbrella*), processual (*process*), desconexa (*unconnected*), consensual (*consensus*), imposta (*imposed*). Cada uma delas possui características específicas que as situam entre esses limites.

Para que uma estratégia seja puramente deliberada, realizada perfeitamente como pretendida, ao menos três condições devem ser satisfeitas. Primeiro, deve ter havido intenções claras e precisas na organização, em um nível de detalhe satisfatório de modo que não restem dúvidas sobre o que se deseja antes de serem tomadas quaisquer ações. Além disso, essas intenções devem ser compartilhadas por praticamente todos os atores como sendo intenções próprias de cada um ou ao menos aceitas por todos, de forma que não restem dúvidas quanto seu caráter organizacional (amplo). Em terceiro lugar, essas intenções coletivas devem ter sido realizadas exatamente como pretendidas, sem interferência de nenhuma força externa. As estratégias puramente deliberadas, devido a

essas três condições, são pouco prováveis de existirem na vida real. Por outro lado, para que uma estratégia seja perfeitamente emergente, deve haver certa consistência de ordem em ação ao longo do tempo, entretanto sem nenhuma intenção sobre ela. Também é pouco provável que haja uma ação realizada sem nenhum tipo de intenção prévia em qualquer parte da organização ou da própria liderança. Dessa forma a estratégia puramente emergente é tão rara quanto a puramente deliberada (MINTZBERG; WATERS, 1985).

Portanto, a seguir são apresentados os oito tipos de estratégias, sendo os primeiros que mais se aproximam das puramente deliberadas e os últimos os mais próximos das estratégias puramente emergentes, segundo definições de Mintzberg e Waters (1985).

Estratégia Planejada (*planned*): originam-se a partir de planos formais com intenções precisas; são formuladas e articuladas por uma liderança central e contam com o apoio de sistemas de controle formais que visam a garantir sua implementação livre de distorções imprevistas, são mais prováveis em ambientes benignos, controláveis ou previsíveis. Somente nesse tipo de estratégia a distinção clássica entre pensamento e ação se sustenta. Essas estratégias têm caráter mais deliberado, sendo as que mais se aproximam das puramente deliberadas.

Estratégia Empreendedora (*entrepreneurial*): originam-se por uma visão central, fruto de uma intenção pessoal não articulada de um único líder. O fato de as estratégias não serem explicitadas possibilita ao líder mudá-las rapidamente, portanto são adaptáveis a novas oportunidades. Assim, as estratégias são relativamente deliberadas, mas podem emergir.

Estratégia Ideológica (*ideological*): originam-se a partir de crenças compartilhadas. As intenções são fruto da visão coletiva de todos atores de forma inspirada e relativamente imutável, pois seu controle é exercido de forma normativa por meio de doutrinação e/ou socialização entre os membros. As estratégias são relativamente deliberadas segundo a ideologia.

Estratégia “Guarda-chuva” (*umbrella*): originam-se a partir de restrições. A liderança central define os objetivos e metas, mas permite que os outros atores decidam sobre os meios para melhor alcançá-los. Assim, o objetivo geral é deliberado, mas o caminho para atingi-lo é emergente. Estratégia deliberadamente emergente.

Estratégia Processual (*process*): originam-se em um processo. A liderança controla aspectos processuais, como contratações, estrutura, composição de comissões, deixando

aspectos de conteúdo para outros atores. Dessa forma, cria-se condições para que os resultados pretendidos emergjam. Estratégia parcialmente deliberada e parcialmente emergente (deliberadamente emergente).

Estratégia Desconexa (*unconnected*): originam-se em enclaves. Atores frouxamente acoplados ao resto da organização produzem padrões frutos de ações próprias, que podem surgir na ausência ou em contradição com as intenções centrais ou comuns (estratégias organizacionais). Estratégias emergentes em nível organizacional e deliberadas ou não pelos atores.

Estratégia Consensual (*consensus*): originam-se em consenso. Os atores convergem, por meio de ajuste mútuo, em padrões que se tornam difusos na ausência de intenções centrais ou comuns. Essas estratégias são bastante emergentes.

Estratégia Imposta (*imposed*): origina-se no ambiente. O ambiente dita padrões em ações que são frutos de imposição direta ou escolha organizacional preventiva. São estratégias mais emergentes, mas podem ser internalizadas deliberadamente pela organização.

Não há regra para adoção de um ou outro tipo de estratégia: a mesma organização pode contemplar mais de um tipo simultaneamente, dependendo do prisma de análise:

Uma universidade com um líder carismático, por exemplo, pode ser caracterizada por uma estratégia *empreendedora*; uma organização que se aproxima do tipo da burocracia mecânica pode visualizar a implementação de uma estratégia *planejada*. As universidades adhocráticas podem ser somente dirigidas com o uso de estratégias do tipo “*guarda-chuva*”, já que compete fundamentalmente aos especialistas decidir exatamente que ações tomar. Administradores nas burocracias profissionais usam frequentemente estratégias de *processo* para influenciar os resultados, e tais estratégias são frequentemente *desconexas*. As instituições “colegiais” podem muito bem possuir estratégias *ideológicas* de *consenso*. As universidades públicas podem esperar ocorrência de estratégias a elas *impostas* pelos governos que as sustentam (HARDY; FACHIN, 2000, p. 40, grifos nossos).

Em resumo, na prática organizacional é inconcebível a ideia de total previsibilidade nas ações e acontecimentos, da mesma maneira que não é prudente deixá-los totalmente ao acaso. Assim, esses oito tipos de estratégias permitem maior aproximação entre teoria e prática, necessária para construção desta pesquisa.

2.3 FORMAÇÃO ESTRATÉGICA, ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E PROCESSO DECISÓRIO NO CONTEXTO UNIVERSITÁRIO

Assim como em qualquer organização, nas universidades é patente a importância da perspectiva estratégica para o melhor desempenho organizacional, entretanto seu contexto oferece algumas particularidades. Nesse sentido, o objetivo deste tópico é delimitar e interligar os tópicos anteriores, versando sobre como se formam as estratégias especificamente nas universidades. Para tanto, segue-se a proposição de Mintzberg (2017) de que elas são comumente concebidas como burocracias profissionais, fazendo a aproximação com conceitos de arenas políticas. É nesse contexto que se formam as estratégias de financiamento no ambiente universitário – eixo principal deste trabalho.

Conforme aludido nos capítulos anteriores, o processo de financiamento universitário vem sofrendo mudanças principalmente a partir da década de 1990. Desde então, há relativa intensificação do incremento da receita financeira mediante participação de recursos externos aos orçamentos das universidades públicas, trazendo questionamentos e diferentes concepções sobre esse processo. Pelo fato de as universidades serem estruturalmente complexas, com alto grau de descentralização de poder, esse contexto acaba se relacionando com a formação de suas estratégias de financiamento, daí a necessidade de compreensão também sobre estrutura organizacional e arenas políticas.

Hardy *et al.* (1983) apontam que os imperativos defendidos pela literatura convencional sobre elaboração de estratégias – que elas são formuladas antes de serem implementadas e que as estruturas devem ser projetadas para implementá-las – não se confirmam no ambiente universitário. Os autores acreditam que a visão convencional de estratégia como um mero “plano” é muito estreita para fornecer um entendimento satisfatório sobre a formação estratégica no contexto universitário. Assim, a abordagem deles não se limita à visão estratégica como advinda exclusivamente de uma intenção prévia fruto de um planejamento estratégico explícito, mas sim à concepção de padrões em fluxos de decisões ou ações que fazem emergir estratégias não antes pretendidas, focalizando em como as decisões e ações se ordenam em padrões ao longo do tempo.

Ainda de acordo com os autores, diferentemente do que acontece em indústrias de produção em massa, como é o caso de montadoras de automóveis, em que a formulação

das estratégias com base em modelos convencionais, caracterizados por planos prévios posteriormente implementados, parece ser adequado, nas universidades esses modelos não fazer muito sentido. As universidades, em geral, assemelham-se ao modelo de organização rotulado por burocracia profissional, e contrastam fortemente com modelos tradicionais de concepção estratégica pelo fato de que elas exigem uma grande variedade de habilidades e conhecimentos especializados de seus profissionais em nível operacional. Mintzberg (2017) aponta que as estruturas universitárias, via de regra, assumem a forma de burocracia profissional, uma vez que os trabalhos são complexos, exigindo que seja feito e controlado por profissionais altamente especializados.

Para compreensão sobre formação estratégica nesse contexto, é imprescindível que se tenha conhecimento sobre a estrutura organizacional das universidades. Ao definir a configuração chamada de burocracia profissional, Mintzberg (2017), primeiramente, discorre sobre como o trabalho é essencialmente dividido nas organizações e como essas tarefas são coordenadas. Segundo ele, estruturalmente as organizações em geral podem ser concebidas em cinco partes distintas, conforme Figura 2, quais sejam: núcleo operacional, cúpula estratégica, linha intermediária, tecnoestrutura e assessoria de apoio.

O núcleo operacional é considerado o coração de qualquer organização: é a parte que produz os *outputs* que a mantem viva. Nele encontram-se os operadores, funcionários diretamente ligados à sua atividade fim. Noutro extremo, a cúpula estratégica é composta por pessoas dotadas de responsabilidade global pela organização, sendo encarregada de assegurar que a organização cumpra sua missão, atendendo-lhes as necessidades dos que a controlam ou às exercem algum tipo de poder, como órgãos governamentais, sindicatos ou grupos de pressão. Entre o núcleo operacional e a cúpula estratégica, situa-se a linha intermediária, representando uma hierarquia de autoridade que liga essas duas partes, sendo composta por gerentes intermediários que possuem certo nível de autoridade formal. Situada fora dessa linha hierárquica, há a tecnoestrutura, parte responsável pela padronização das atividades de trabalho da organização, composta por analistas que são envolvidos na adaptação para o enfrentamento de mudanças e no controle para estabilizar e padronizar tarefas. Por fim, a quinta parte é a assessoria de apoio, composta por unidades especializadas com a finalidade de apoiar a organização fora de seu fluxo de trabalho operacional, ou seja, não diretamente ligado à atividade fim. Muitas dessas unidades são autossuficientes, podendo ser consideradas como “miniorganizações” (MINTZBERG, 2017).

A coordenação do trabalho, por outro lado, diz respeito a como o trabalho é operacionalizado entre os funcionários, influenciando no grau de descentralização e poder para tomada de decisão. Mintzberg (2017) aponta cinco mecanismos de coordenação, o ajuste mútuo, a supervisão direta, a padronização dos processos de trabalho, a padronização dos resultados do trabalho e a padronização das habilidades dos trabalhadores.

O ajustamento mútuo obtém a coordenação do trabalho simplesmente pelo processo de comunicação informal. Neste mecanismo, o controle sobre o trabalho fica nas mãos dos próprios operadores, que se adaptam entre si de modo a viabilizar o fluxo das tarefas. Ao passo em que uma organização se torna estruturalmente maior, cria-se a necessidade de supervisão direta, que ocorre quando o trabalho de uma pessoa é de responsabilidade de outra, que lhe dá instruções e a monitora. O terceiro mecanismo de coordenação é a padronização dos processos de trabalho, que ocorre quando o conteúdo do trabalho é especificado e programado. Este tipo de coordenação é recomendado quando os trabalhos são repetitivos e simples, como é o caso de linhas de montagem. Por outro lado, a padronização dos resultados do trabalho ocorre quando o produto final do trabalho é especificado, mas não se pode/deve precisar como alcançá-lo. Ou seja, há relativa autonomia dos funcionários no modo como conduzem suas atividades, desde que entreguem o resultado previamente pactuado. Por fim, quando nem o trabalho nem seus resultados podem ser padronizados, a solução é a padronização das habilidades dos trabalhadores, que ocorre quando o próprio trabalhador é padronizado. Ou seja, há exigência prévia de conhecimentos ou de treinamentos específicos, que conferem aos profissionais maior grau de autonomia dada sua expertise (MINTZBERG, 2017).

Nas burocracias profissionais, a parte-chave da organização é o núcleo operacional, e o principal mecanismo de coordenação é a padronização das habilidades dos trabalhadores. Os serviços finalísticos prestados pela Universidade são extremamente complexos, exigindo alto grau de especialização dos profissionais, sendo que a figura do operário é representada pelos professores, que são os principais responsáveis pela prestação desses serviços. Dada a complexidade e nível de especialização exigida, eles trabalham de forma quase que plenamente autônoma, com alto grau de descentralização de poder. Destarte, a tecnoestrutura e a linha intermediária são muito pouco elaboradas; a primeira pelo fato de ser muito limitada a necessidade de planejamento e formalização do trabalho dos profissionais devida necessidade constante de atualização, complexidade das atividades e

nível de conhecimento exigido; de maneira semelhante, a linha intermediária é muito estreita, uma vez que não há necessidade de controle direto desses profissionais, tendo em vista que suas habilidades são padronizadas. Ou seja, confia-se radicalmente na capacidade técnica dos trabalhadores do nível operacional – professores. Muitas das decisões, portanto, partem do núcleo operacional, seja em nível individual, seja em nível coletivo, conforme melhor descrito adiante. A assessoria de apoio, por outro lado, é largamente desenvolvida e serve, prioritariamente, para dar suporte ao núcleo operacional, mas não se afastando da tarefa de apoiar ao restante da organização e à própria comunidade – clientes (MINTZBERG, 2017).

A Figura 2, a seguir, esboça a representação estrutural das burocracias profissionais na definição de Mintzberg (2017). A parte inferior representa o núcleo operacional, seguido pela linha intermediária e cúpula estratégica. O círculo pequeno, à esquerda, é a representação da tecnoestrutura, sendo o grande, da direita, a assessoria de apoio.

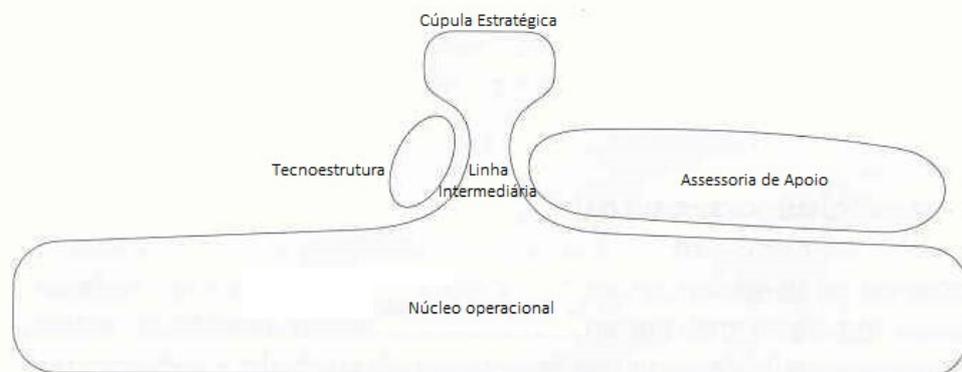


Figura 10.1 *Burocracia profissional.*

Figura 2 – Burocracia profissional
Fonte: Adaptado de Mintzberg (2017, p. 218)

Conforme pode-se notar nessa representação, o núcleo operacional é significativamente maior que as outras partes da organização, sendo ligado à cúpula estratégica por uma linha intermediária estreita, demonstrando que há relativa autonomia dos profissionais operacionais, afastando a necessidade de supervisão direta rígida. A tecnoestrutura também é de pequena proporção se comparada à assessoria de apoio, dada dificuldade de padronização das atividades de trabalho. Assim, pelo fato de o núcleo

operacional ter um poder significativo, muitas das decisões partem de baixo para cima, em fluxo reverso na estrutura organizacional (MINTZBERG, 2017). Essa característica influi diretamente no processo de formação das estratégias conforme descrito adiante.

As características do processo decisório em uma organização estão diretamente relacionadas à formação estratégica, sendo indissociáveis. Nesse sentido, é importante que se compreenda como as decisões são tomadas, por quem elas são tomadas e qual a organização estrutural por trás disso. A estratégia realizada é consequência do fluxo de decisões ou ações em determinado contexto (HARDY *et al.*, 1983). Nesse sentido, independentemente do ator que tomou determinada decisão ou realizou determinada ação, seu resultado pode alterar ou suprimir uma estratégia, portanto merece atenção.

Hardy e Fachin (2000) fizeram estudos voltados à gestão e formação de estratégias nas universidades brasileiras. A pesquisa em questão foi feita entre as décadas de 1980 e 1990, coletando informações de seis universidades, sendo duas federais, duas estaduais e duas particulares. Segundo eles, há uma estreita relação entre o contexto histórico, a estrutura organizacional e a liderança assumida em cada caso particular, sendo que a gestão estratégica de uma universidade deverá refletir sobre todo esse conjunto. Ao abordar o processo decisório, os autores apontam que há quatro modelos básicos que buscam compreender como as universidades funcionam, a saber: o analítico-racional⁵, burocracia, a colegialidade, o modelo político e a “lata de lixo”.

Para Hardy e Fachin (2000), a universidade pode ser vista como uma organização que combina características analíticas e profissionais. Com o aumento do tamanho e da complexidade das instituições acadêmicas entre as décadas de 1950 e 1960, fizeram-se necessárias estruturas administrativas que proporcionassem adequada coordenação e direção das atividades. Assim, algumas características da tipologia racional-legal de Weber eram encontradas, tais como a coordenação por meio da divisão do trabalho, atividades padronizadas, utilização de critérios impessoais, visível hierarquia e adoção a regras e regulamentos bem delineados. Não obstante, algumas delas não eram verificadas, como a supervisão direta do trabalho, regras operacionais detalhadas e alto grau de centralização. Nisso surge a contradição entre a rigidez e disciplina das áreas administrativas e a

⁵ Hardy e Fachin (2000), denominam o modelo como “burocrático” ou “burocrático tradicional” em sua variação com ênfase administrativa. Não obstante, nesta pesquisa, opta-se por chamá-lo de modelo “analítico” ou “analítico-racional”, de forma a não descontextualizar o conceito Weberiano de burocracia.

necessidade de flexibilidade e inovação indispensáveis no ambiente acadêmico. Dessa forma argumenta-se que tanto aspectos acadêmicos quanto analíticos coexistiam nas universidades. Esse modelo, portanto, pressupõe a existência de características profissionais, verificáveis na comunidade acadêmica, e características racionais-legais em instâncias administrativas, nas quais o modelo decisório prevalecente é denominado de analítico-racional (HARDY; FACHIN, 2000).

O segundo modelo de processo decisório, a colegialidade, pressupõe a formatação de uma comunidade de homens cultos em que a autonomia e o consenso prevalecem. Essa ideia provém de duas fontes: a primeira é a concepção de uma comunidade de letrados na qual a decisão é uma questão de obtenção de consenso; a segunda prioriza a ideia de autoridade profissional baseada na competência e não na posição, conduzindo a uma hierarquia achatada. Portanto, a colegialidade tem como características básicas a estrutura descentralizada e o processo decisório como algo consensual, geralmente com alto grau de influência dos membros docentes. Em contraste, o modelo político abandona a ideia, para eles utópica, de um “colégio acadêmico” repleto de tranquilidade e consenso. Aqui são postos em evidência os conflitos de interesse exemplificados pelas rebeliões estudantis, forças sindicais, greves, posições tradicionais versus posições revolucionárias, entre outros. Também é evidenciado o papel do poder e da política (HARDY; FACHIN, 2000).

Por último, o modelo chamado de “lata de lixo” concebe as universidades como “anarquias organizadas”, na quais as decisões são tomadas de forma não proposital em virtude de ambiguidades nas preferências, na tecnologia e na participação. As decisões muitas vezes não são pretendidas nem relacionadas diretamente a resultados desejados por qualquer pessoa. Ou seja, são tomadas de forma não intencional, uma vez que são determinadas pela ausência de ação ou por acidente. As soluções parecem procurar ativamente perguntas a serem respondidas e as oportunidades de escolha surgem quando se espera que a organização tome alguma decisão. O sistema como um todo caracterizado por alta inércia, pois os temas em debate geralmente são pouco enfatizados; os processos estão sujeitos a uma sobrecarga e a base de informações é fraca. No caso de estruturas com muitas comissões e altamente complexas, o processo decisório tipo “lata de lixo” pode ser a influência prevalecente, ao passo que em outras situações esse modelo parece ser mais adequado somente a decisões periféricas. Entretanto, caso os temas em debate se tornem bastante visíveis e salientes, o sistema se torna uma arena política quando os atores

mobilizam recursos para influenciar os acontecimentos, permitindo à “lata de lixo” confundir-se com o modelo político. Assim, nas burocracias profissionais em que se verificam as universidades assumindo a forma de anarquias organizadas, a estrutura é demasiadamente complexa para que os atores tenham capacidade de influenciar eventos com alguma consistência (HARDY; FACHIN, 2000).

Em resumo, para Hardy e Fachin (2000), o modelo analítico-racional se refere à forma profissional de organização em que algumas características racionais-legais se combinam com autonomia profissional descentralizada. O modelo colegial se refere ao processo consensual de tomada de decisões. O modelo político enfatiza o conflito e a negociação entre diferentes grupos de interesse. Já o modelo da “lata de lixo” se embasa nos processos cujo comportamento humano não tem um propósito bem definido. A burocracia é examinada sob o prisma estrutural, a passo que os outros três modelos tratam de processos. Por fim, os autores apontam que os diferentes modelos podem ser evidenciados em um mesmo contexto universitário, não sendo excludentes uns dos outros, vindo a ser operado conforme a natureza de um tema específico em debate.

Para compreender melhor o processo decisório nas universidades, a Figura 3 apresenta três níveis nos quais as decisões podem ser tomadas: determinação administrativa, escolha coletiva e julgamento profissional (HARDY; FACHIN, 2000; HARDY *et al.* 1983). Segundo os autores, os processos decisórios nas burocracias profissionais são altamente complexos e influem na formação estratégica, portanto merecem atenção.

As decisões de determinação administrativa são tomadas somente pelos administradores de topo. Geralmente incluem as que dizem respeito ao *staff* de apoio e também aquelas que envolvem investimentos financeiros da instituição, sendo viabilizadas pela estrutura hierárquica e supervisão direta. Muitas das decisões financeiras são tomadas exclusivamente nesse nível, entretanto frequentemente são influenciadas por atores externos que detém interesse financeiro na instituição. No caso das universidades públicas pode ser o próprio governo. Além disso, em momentos de crise os administradores podem exercer maior poder para lidar com problemas contextuais urgentes (HARDY; FACHIN, 2000 e HARDY *et al.*, 1983).

Em outro nível, as decisões de julgamento profissional representam um quantitativo maior que as decisões de determinação administrativa nas universidades. Elas são tomadas geralmente por professores em um contexto de julgamentos individuais de acordo com suas

habilidades e conhecimentos. Tais decisões são frequentemente influenciadas pelos usuários e consumidores de suas pesquisas ou serviços de ensino e pelas agências doadoras ou financiadoras. Esse nível de decisão é viabilizado por dois motivos: pela estrutura departamental, que divide a organização segundo a natureza de suas atividades, e pela padronização das habilidades e conhecimentos, razão pelo qual os professores são confiáveis para tomar suas próprias decisões em suas áreas de competência (HARDY; FACHIN, 2000 e HARDY *et al.*, 1983).

Não obstante, grande parte de decisões relevantes, em uma burocracia profissional, são frutos de escolha coletiva. Geralmente são decisões de natureza global, em que são reunidos administradores e professores em complexos sistemas de comissões que tipificam a maioria das universidades. Sofrendo influências de estudantes e tendências socioeconômicas, elas são descritas como colegiais, políticas, anárquicas (lata de lixo) ou racionais (analíticos). O interesse próprio (político) geralmente aparece em situações nas quais há conflito de objetivos, na quais os temas em debate são cruciais ou quando os recursos são escassos. A colegialidade aparece em situações em que há uma missão ou uma saga comumente aceita, quando líderes carismáticos mobilizam membros da organização ou, ainda, quando há excedente de recursos para acomodar objetivos discrepantes. Dos processos de decisão do tipo “lata de lixo” vem sendo dito que só emergem quando as decisões envolvem temas de importância periférica ou quando as estruturas de decisão são altamente complexas e fragmentadas e o poder altamente disperso. Por último, nas decisões racionais, o cálculo é usado para selecionar a melhor alternativa, ou ao menos para distinguir propostas aceitáveis das não aceitáveis; tais decisões parecem aceitáveis no modelo analítico-racional, em que os administradores fazem escolhas estratégicas unilateralmente (HARDY; FACHIN, 2000 e HARDY *et al.*, 1983).

É importante destacar novamente que os diferentes níveis de decisão e os diferentes modelos podem coexistir na mesma universidade, conforme Figura 3.

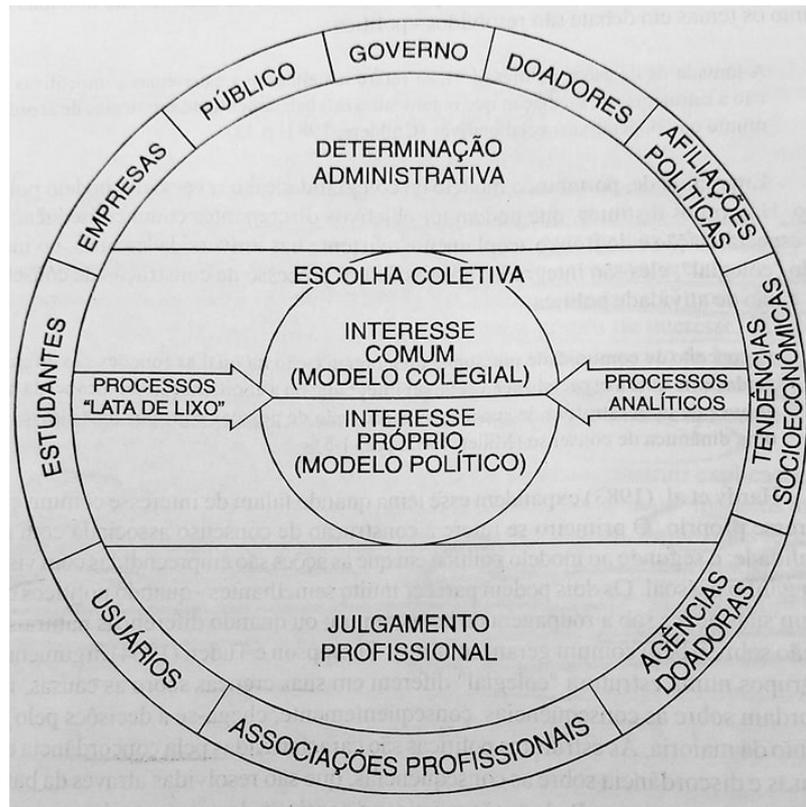


Figura 3 – Três níveis de tomada de decisão na universidade

Fonte: Hardy e Fachin (2000, p. 30)

Ao conceber a Universidade como uma burocracia profissional, parte-se do pressuposto de que são organizações extremamente complexas, com poder altamente disperso e diferentes níveis de tomada de decisão, conforme bem demonstrado por Mintzberg (2017) e Hardy *et al.* (1983). Sendo assim, é de se esperar que haja conflito e jogo político em algumas instâncias, influenciando nas tomadas de decisão, e, por conseguinte, na formação de suas estratégias.

Mintzberg (1985) assinala que o sistema político pode ser considerado um entre vários sistemas de influência nas organizações. Existem, dentre outros, três sistemas de influência: autoridade, ideologia e expertise. O sistema de autoridade concebe o poder como algo formalmente atribuído, de forma explícita e legal. O sistema ideológico, por outro lado, tem caráter implícito, representado por normas e crenças amplamente aceitas na organização. Por fim, o sistema de expertise concebe o poder como algo oficialmente certificado dada a perícia do agente. O sistema político, por outro lado, é algo tecnicamente ilegítimo, pois ele não é formalmente atribuído, nem largamente aceito, tampouco oficialmente certificado. Seu comportamento é tipicamente divisivo e conflituoso,

colocando, frequentemente, pessoas ou grupos contra a autoridade formal, ideologia aceita ou conhecimento certificado, ou ainda um contra o outro. O sistema político pode surgir quando há falha nos outros sistemas ou até mesmo ser evocado por eles.

Mintzberg (1985) define arena política como um contexto no qual a organização é tomada, em grande parte, ou em parte significativa por política e conflito. Segundo ele, a atividade política nas organizações é evidenciada em termos de jogos, em que o conflito se materializa. Segundo Mintzberg (1985) (*apud* ALLISON, 1971, p. 162, p. 170), os jogos políticos são guiados e definidos por regras implícitas ou explícitas, claras ou difusas, estáveis ou efêmeras. Sua finalidade é apresentar resistência à autoridade, combater tal resistência, construir bases de poder, derrotar um rival ou mudar a organização. Portanto, o conflito pode ser definido como resultado de interesses antagônicos entre atores em uma organização ou forças opostas à ordem vigente, materializando-se por meio de jogos políticos de poder e influência. Hardy e Fachin (2000), em sentido semelhante, expõem que o conflito é identificado quando há falta de consenso e harmonia.

O conflito pode ser concebido quanto sua intensidade, sua abrangência e sua duração, e, a partir dessas dimensões, surgem quatro formas básicas de Arenas Políticas:

- Confrontação (*confrontation*), é caracterizada pela presença de conflito intenso, restrito e breve (instável);
- Aliança Instável (*shaky alliance*), nessa forma, o conflito é moderado, restrito e possivelmente duradouro (relativamente estável);
- Organização Politizada (*politicized organization*) é definida pela presença de conflito moderado, abrangente e possivelmente duradouro (relativamente estável, desde que sustentado artificialmente);
- Arena Política Completa (*complete political arena*) é caracterizada por conflito intenso, abrangente e breve (instável).

O que diferencia as quatro formas básicas é o modo como o conflito se apresenta, sob a óptica de intensidade, abrangência e tempo de duração. Na Arena Política Completa, o conflito é intenso e abrangente, sendo essa a forma mais próxima de um “tipo ideal” de organização tomada por conflito. Nela tanto influenciadores externos quanto coalizões

internas são conflituosas entre si, sendo permeado por intensos jogos políticos. As demais formas, por outro lado, são mais viáveis na prática (MINTZBERG, 1985).

Mintzberg (1985) assinala que a presença de conflito e jogos políticos podem gerar disfunções nas organizações. Segundo ele, essas disfunções são divisivas e caras para a instituição, dispendendo energia que poderia estar sendo usada na efetiva missão organizacional. A política frequentemente é usada para sustentar configurações “ultrapassadas” de poder e, por vezes, introduzir novas e injustificadas configurações. Em extremo, uma organização pode ser tomada de tal forma pela política e pelo conflito que efetivamente interrompa seu funcionamento. Para Mintzberg, o propósito de uma organização é a produção de bens ou serviços, e não fornecer uma arena na qual as pessoas briguem entre si.

Entretanto, os sistemas políticos podem assumir um caráter funcional, quando, por exemplo, são necessários para correção de certas deficiências e disfunções em outros sistemas legítimos, provendo certa flexibilidade que esses outros negam. Em outras palavras, os sistemas de influência chamados de legítimos (autoridade, ideologia e expertise) podem ser usados com finalidades ilegítimas, servindo o sistema político para devidas correções. Em contrapartida, os sistemas políticos, que, por definição, são meios ilegítimos, às vezes são usados para buscar fins legítimos, sendo tão importantes quanto. Além do mais, os sistemas políticos podem assegurar que todos os posicionamentos acerca de uma questão sejam debatidos, enquanto outros tendem a abordar apenas um ponto de vista. Assim, o sistema de política pode promover mudanças organizacionais necessárias, mas bloqueadas pelos sistemas legítimos de influência (MINTZBERG; 1985).

Em suma, parece ser inevitável a presença de política e conflito nas organizações. Por vezes, os sistemas políticos podem gerar disfunções, trazendo consequências prejudiciais às organizações. Entretanto, ao assumir caráter funcional, o sistema político pode ser positivo, corrigindo certas deficiências e permitindo que pontos de vista subjacentes emergjam em determinadas questões, possibilitando a promoção de mudanças organizacionais necessárias.

A seguir, apoiando-se nos estudos de Hardy *et al.* (1983), com vistas a concatenar os fragmentos que compõem o referencial teórico em direção ao objeto de pesquisa, são apresentadas algumas proposições sobre a formação estratégica no ambiente universitário, considerando a revisão bibliográfica sobre formação de estratégias, estrutura organizacional

e financiamento no contexto universitário. Por último, após as indicações de Hardy *et al.* (1983), são adicionadas proposições provenientes deste objeto de pesquisa, elaboradas pelo próprio Autor.

Proposições gerais:

- Há muitos atores diferentes envolvidos no processo de formação das estratégias nas universidades. Sendo evidente a existência de estratégias como padrões, então os estrategistas são pessoas responsáveis por criar ou reforçar esses padrões, desde o professor ao administrador.
- Algumas estratégias (padrões) abrangem toda a organização, enquanto outras pertencem a partes específicas.
- Há uma relativa fragmentação das estratégias nas universidades. Ou seja, muitas delas não são relacionadas umas às outras.
- As estratégias universitárias tendem a exibir um notável grau de estabilidade, desestimulando grandes “revoluções estratégicas”, ocorrendo quando muitas estratégias-chave mudam repentinamente, o que é improvável no contexto universitário.
- Os três níveis de tomada de decisão coexistem.
- As mudanças nas estratégias universitárias tendem a ocorrer de forma constante e gradual, em respostas lentas às forças ambientais, e são impulsionadas por julgamento profissional, determinação administrativa e por processos coletivos de escolha. Entretanto, podem ocorrer mudanças mais ousadas, principalmente em nível administrativo, uma vez que a mudança é facilitada já que o processo de tomada de decisão é mais simples e centralizado, podendo acarretar revolta por parte das partes afetadas pela mudança. Apesar de mais difíceis, mudanças estratégicas podem ocorrer em processos de escolha coletiva à medida que o poder muda, baseado em forças ambientais. Em resumo, as universidades são mais estáveis no nível mais amplo e mais mutáveis em um nível mais estreito.

Proposições de julgamento profissional:

- Em grande parte, as estratégias relativas à missão da universidade são agregadas das estratégias pessoais de professores com base no seu julgamento profissional. Tais estratégias, do ponto de visto do indivíduo parecem deliberadas, entretanto, na perspectiva organizacional, elas tendem a ser emergentes, uma vez que não foram pretendidas coletivamente.
- As estratégias advindas de julgamento profissional muitas vezes são influenciadas ou importadas de treinamento profissional e afiliações dos indivíduos (órgãos profissionais), podendo ser chamadas de estratégia imposta.
- Em sendo fruto de treinamento profissional e afiliações, as estratégias de uma universidade tendem a ser semelhantes a outras universidades, tratando-se do mesmo segmento de especialidade.

Proposições de determinação administrativa:

- Em nível de determinação administrativa, os administradores centrais podem impor estratégias deliberadas a toda a organização.
- Administradores centrais buscam exercer influência em outras esferas.
- Momentos de crise aumentam o poder dos administradores gerais sobre a formação das estratégias, uma vez que, como padrões, as estratégias emergem de decisões que estabelecem precedentes, que frequentemente ocorrem em tempos de crise, quando ações devem ser tomadas rapidamente.
- Algumas estratégias de determinação administrativa podem ser resultado de influência externa, por exemplo, de fornecedores de recursos ou autoridades governamentais.

Proposições de escolha coletiva:

- Os processos interativos podem encorajar algum tipo de coesão em atividades fragmentadas, levando a estratégias negociadas em abrangência departamental ou ainda mais ampla.
- Os processos interativos podem produzir temas consistentes e fortes, levando a estratégias ideológicas e generalizadas.
- Os processos interativos criam consistência por meio de procedimentos formais e hábitos implícitos, levando a estratégias planejadas e consensuais.

As proposições a seguir, elaboradas pelo autor, derivam da síntese do trabalho de revisão teórica em direção ao objeto de pesquisa:

- No financiamento das universidades públicas brasileiras, coexistem estratégias relacionadas ao Financiamento Orçamentário – efetivado via Lei Orçamentária Anual – e estratégias relacionadas ao Financiamento Externo, podendo apresentar diferenças significativas em suas formações.
- A obtenção de Financiamento Externo depende, em grande parte, do esforço dos profissionais do núcleo operacional.
- Muitos padrões ligados à arrecadação de recursos externos partem de julgamento profissional, devendo ser submetidos à apreciação de decisão coletiva, em que as diferentes concepções sobre o financiamento da universidade pública podem se manifestar explicitamente.
- No processo de captação de recursos externos, o conflito tende a emergir quando as decisões são submetidas ao crivo de órgãos colegiados, podendo alterar o curso das ações.
- As características de arenas políticas tendem a ser mais evidentes em decisões de escolha coletiva.

Compreendida a organização estrutural prevalecente nas universidades, como se dá o processo decisório, como se configuram os conflitos e como se formam as estratégias

nesse contexto, tem-se o suporte teórico necessário para avançar os estudos sobre a formação estratégica no financiamento da UFRGS em um contexto de diferentes concepções acerca do financiamento das universidades públicas. Conforme visto, em sendo tipificada como burocracia profissional, a UFRGS tem relativo grau de descentralização de poder, com muitas decisões tomadas em órgãos colegiados, nos quais podem-se observar algumas características das arenas políticas. Essas características permitem que as diferentes concepções acerca do financiamento das universidades públicas se manifestem, interagindo, por conseguinte, com a formação de suas estratégias de financiamento.

Feita a revisão teórica, a seguir apresentam-se os objetivos desta pesquisa.

3 OBJETIVOS

A resposta à questão problema foi obtida a partir da consecução dos objetivos relacionados abaixo.

3.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a formação das estratégias de financiamento da UFRGS em um contexto de diferentes concepções acerca do financiamento das universidades públicas.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Descrever e analisar o processo orçamentário da Universidade e as formas e origens de captação de recursos externos;
- b) Analisar os conflitos e as diferentes concepções sobre o financiamento da UFRGS;
- c) Explorar a relação das concepções e dos conflitos inerentes ao financiamento da Universidade com o processo de formação de suas estratégias de Financiamento Externo;
- d) Avaliar os tipos de estratégias presentes no processo de financiamento da UFRGS, com base nos conceitos de estratégias deliberadas e emergentes de Mintzberg e Waters (1985).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo se propôs a pesquisar a formação das estratégias de financiamento da UFRGS em um contexto de diferentes concepções acerca do financiamento das universidades públicas. Analisar a formação de estratégias é uma tarefa complexa e retrospectiva, que envolve verificar padrões em fluxos de decisões ou ações em determinado contexto, que culminam em um resultado final (estratégia realizada) (MINTZBERG, 2006; HARDY *et al.*, 1983). Diversos são os fatores e/ou atores que podem influir na formação de uma estratégia, tanto internos como gestores, colaboradores, estrutura organizacional, relações de poder, conflito; quanto externos: sociedade, governo, legislações, mídia, economia, política, agências de fomento, entre outros. Destarte, é fundamental que se considere o contexto no qual elas se formam, em especial ao tratar de estruturas complexas como as universidades públicas brasileiras.

De antemão, é importante ressaltar que a construção desse trabalho se baseou primordialmente na proposição do Autor de que, no financiamento das universidades públicas brasileiras, coexistem estratégias relacionadas ao Financiamento Orçamentário – efetivado via LOA – e estratégias relacionadas ao Financiamento Externo, podendo apresentar diferenças significativas em suas formações⁶. Essa proposição foi seguida desde a construção do projeto até a conclusão da análise dos dados coletados, sendo efetivamente confirmada.

A pesquisa foi conduzida na forma de estudo de caso explanatório, em que os limites entre o fenômeno estudado e seu contexto não são claramente definidos. Esse formato é preferível quando as pesquisas partem de questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando se abordam fenômenos contemporâneos e complexos inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2005). Na pesquisa realizada, evidenciam-se essas três situações, a questão problema parte de “como” e buscou analisar a formação das estratégias de financiamento da UFRGS, em que o

⁶ No Financiamento Orçamentário as receitas têm como fonte recursos do Tesouro Nacional, e as despesas são fixadas na Lei Orçamentária Anual efetivadas via processo orçamentário. No Financiamento Externo, em contrapartida, a própria Universidade gera receita a partir de suas potencialidades e capacidades na execução de projetos, alienação de bens, recebimento de alugueis, dentre outros. Em outras palavras, compõem as receitas do Financiamento Externo todos recursos gerados ou recebidos além dos previstos na LOA como fonte do Tesouro Nacional.

pesquisador pouco – ou nada – pôde interferir, sendo tênue a separação do fenômeno estudado e do contexto no qual a Universidade se inseria, conforme demonstrado no Apêndice A (Contexto no financiamento universitário).

Dada complexidade do tema abordado e o caráter multifacetado do objeto de pesquisa, duas questões são basilares e serviram de norte para compreensão e condução dos estudos:

- Quem é, ou melhor, quem são os “estrategistas” da Universidade? Ao se propor a analisar formação de estratégias, sejam elas quais forem, é imprescindível que se tenha em mente quem às produz. Conforme Mintzberg (2017), nas burocracias profissionais, a exemplo da própria UFRGS, o poder de decisão é extremamente disperso. Há significativa autonomia nas mãos dos professores pertencentes ao núcleo operacional. Dessa forma, muitas das decisões partem da base ao topo da estrutura em um fluxo reverso, especialmente no que tange a projetos de pesquisa e de extensão – principal fonte de captação de recursos externos. Não obstante, a maioria dessas decisões, ainda que partidas de iniciativas individuais, devem ser apreciadas por instâncias administrativas e pelo crivo de órgãos colegiados. Ou seja, muitas pessoas são ou podem ser envolvidas diretamente na formação das estratégias da Universidade, além de grupos de influência e demais fatores, inclusive externos, que podem, ainda que indiretamente, exercer algum tipo de poder. Assim, conclui-se que os “estrategistas”, nesta pesquisa, são todos atores envolvidos no processo decisório, potencialmente capazes de alterar o curso das ações ou decisões.
- Como o contexto e as diferentes concepções sobre o financiamento da universidade pública pode se manifestar no processo de formação das estratégias de Financiamento Externo na UFRGS? O primeiro ponto a se ressaltar é que o objeto de pesquisa, a UFRGS, é parte integrante de um sistema político, econômico e social. Destarte, toda e qualquer decisão é tomada considerando aspectos contextuais, ainda que involuntariamente, uma vez que “os estrategistas” da Universidade também são partes integrantes desse sistema. O segundo ponto é que, nas burocracias

profissionais, o poder é descentralizado, havendo uma série de colegiados e comissões que detêm capacidade de decisão ou influência no curso das ações. Assim, dada a quantidade significativa de pessoas e órgãos envolvidos na formação das estratégias da Universidade, é muito provável que as diferentes concepções e posicionamentos dos “estrategistas” se manifestem, sendo potencialmente capazes de alterar o curso das ações, suscitando na estratégia realizada. Outrossim, cumpre-se destacar que o contexto não se limita a fatores internos tampouco externos, ele é um sistema complexo de relações no qual a Universidade está inserida, portanto, indissociáveis.

Feitas compreensões, adiante é descrito o percurso metodológico que foi seguido para desfecho desta pesquisa. Não obstante, ressalta-se que a resposta à questão problema é obtida pela interpretação de toda estrutura analítica, ou seja, pela consecução dos quatro objetivos específicos ao longo dos tópicos subsequentes, sumarizado no capítulo de conclusão. Para tanto, são apresentadas as fontes de evidências e como elas foram coletadas e, após, expõe-se como suas análises foram feitas.

Quanto à coleta de evidências, Yin (2005) destaca que, em um estudo de caso, seis são suas principais fontes: documentos, observação participante, entrevistas, observação direta, registros em arquivo e artefatos físicos. Além da atenção a essas fontes, o autor destaca três princípios que devem ser observados na coleta de dados em um estudo de caso. O primeiro diz respeito à utilização de várias fontes de evidências, no mínimo duas, que converjam ao mesmo conjunto de fatos ou descobertas. O segundo é a utilização de um banco de dados, que consiste na reunião formal das diferentes evidências a partir do relatório final do estudo de caso. Por fim, o terceiro princípio sugere o encadeamento de evidências, que demonstre explicitamente as ligações entre as questões feitas, os dados coletados e as conclusões a que se chegaram. Esses três princípios fornecem maior confiabilidade para os estudos de caso, portanto foram observados ao longo deste estudo.

As fontes de evidências utilizadas foram documentos, observação participante e entrevistas. Ambas contribuindo de alguma forma para consecução de cada um dos objetivos específicos, não se limitando a apenas um ou outro isoladamente.

A utilização de documentos em estudos de caso é muito útil à medida em que pode corroborar e valorizar as evidências provenientes de outras fontes (YIN, 2005). No caso desta

pesquisa, os principais documentos consultados foram processos administrativos, decisões do Conselho Universitário, normativas e regimentos internos, legislações, atas de reuniões, pareceres diversos, relatórios de gestão, Regimento e Estatuto da Universidade, Plano de Desenvolvimento Institucional, sítios eletrônicos, softwares e sistemas de gestão, relatórios, banco de dados, entre outros⁷. As informações coletadas em fonte documental serviram para reforçar e confirmar algumas informações obtidas nas entrevistas e na observação participante. Para consecução de ambos objetivos houve análise documental. À guisa de exemplo, as Leis Orçamentárias Anuais ajudaram a delimitar a situação orçamentária da UFRGS; os bancos de dados e sistemas de gestão ajudaram a identificar as formas e origens de captação de recursos externos; os pareceres, atas de reuniões e decisões do Conselho Universitário ajudaram verificar e confirmar as diferentes concepções sobre o financiamento da UFRGS, os conflitos decorrentes e suas relações com a formação das estratégias de Financiamento Externo; e o Plano de Desenvolvimento Institucional, os Planos de Gestão, Regimento e Estatuto da Universidade auxiliaram a avaliar os tipos de estratégia presentes no processo de financiamento da Universidade.

A observação participante, por outro lado, é uma modalidade na qual o pesquisador não é apenas um agente passivo, ele pode assumir uma variedade de funções no estudo de caso, participando de fato nos fenômenos que estão sendo avaliados. Suas principais vantagens são o acesso a grupos, eventos e documentos que, de outro modo, não se conseguiria; e à capacidade de perceber a realidade do ponto de vista “interno”. Os maiores problemas, todavia, dizem respeito aos possíveis vieses produzidos pelo autor. Incluem-se nessa modalidade estudos em organizações nas quais o pesquisador trabalha como membro efetivo (YIN, 2005). O Autor desta pesquisa ocupa o cargo de administrador no Departamento de Execução de Projetos e Convênios (DEPROCON) da UFRGS. Vinculado à Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAN), o DEPROCON é responsável pelo acompanhamento financeiro e pela avaliação das prestações de contas dos projetos de Financiamento Externo da Universidade, mantendo relação direta com coordenadores, órgãos concedentes de recursos, fundações de apoio, unidades acadêmicas e outras instâncias universitárias ligadas aos projetos de interação com agentes externos. Tal fato

⁷ A grande quantidade de documentos consultados durante o período de investigação inviabiliza sua exatidão em termos quantitativos, até porque, nos processos administrativos revisados – físicos e eletrônicos –, há uma carga documental elevada, que inclusive foram consultados diariamente durante a atividade laboral do autor mediante observação participante.

contribuiu para a pesquisa à medida em que a experiência do Autor, bem como sua observação direcionada à problemática durante o período investigativo puderam trazer contribuições importantes, servindo de suporte a todos os objetivos em algum momento. Dentre os fenômenos observados destacam-se as sessões do Conselho Universitário, seu funcionamento e características; a percepção da comunidade acadêmica sobre o financiamento da universidade; as características e o fluxo dos processos decisórios nas instâncias universitárias; as formas e origens de captação dos recursos externos; a distribuição de poder e as práticas comumente adotadas nas instâncias deliberativas e a forma como os conflitos poderiam se materializar.

Por fim, a última fonte de evidências foram as entrevistas, consideradas uma das mais importantes nos estudos de caso. Yin (2005) destaca que elas podem ser conduzidas de forma espontânea, para que o pesquisador tanto possa indagar os respondentes sobre fatos relacionados a um assunto quanto pedir suas opiniões ou interpretações de determinados fenômenos. Além disso, os respondentes podem apresentar outras pessoas para participar da investigação bem como indicar outras fontes de evidências. Para orientação das entrevistas, foram elaborados roteiros semiestruturados disponibilizados nos Apêndices C a G. De modo a evitar alguma possível imprecisão nos dados coletados, quando possível, eles foram cruzados com informações documentais e reforçados na observação participante. Quanto a gravação, Yin (2005) somente recomenda fazê-la caso o entrevistado não se sinta desconfortável, sendo que elas podem ser transcritas ou sistematicamente escutadas para elaboração do relatório. Foram realizadas, entre os meses de fevereiro a junho de 2019, nove entrevistas, com sete participantes. Todas gravadas com consentimento dos entrevistados e devidamente transcritas com auxílio do programa oTranscribe, à exceção de uma, com o Diretor do DPO, que foi feita por e-mail; e outra, com o Diretor do DEPROCON, que o Autor não julgou necessário transcrevê-la. O Quadro a seguir sintetiza as informações das entrevistas realizadas.

Cargo/Função	Data de Realização	Identificação no Texto
Ex-Pró-reitor de Planejamento e Administração (PROPLAN)	fev/19	Ex-Pró-reitor
Vice-diretora de unidade e coordenadora de projetos	fev/19	Docente 1
Professor/pesquisador e coordenador de projetos	fev/19	Docente 2
Representante técnico-administrativo no CONSUN	fev/19	Conselheiro 1
Representante técnico-administrativo no CONSUN e antigo membro da CIUS ⁸	fev/19	Conselheiro 2
Diretor do Departamento de Programação Orçamentária (DPO)	mai/2019 (2x) jul/2019	Diretor DPO
Diretor do Departamento de Execução de Projetos e Convênios (DEPROCON)	mai/19	Diretor DEPROCON

Quadro 1 – Entrevistas Realizadas
Fonte: Elaborado pelo Autor

À exceção do Conselheiro 2, que foi indicado pelo Conselheiro 1, todos demais entrevistados foram selecionados intencionalmente a partir de informações documentais ou observação participante do Autor. O Ex-Pró-reitor da PROPLAN foi selecionado por sua larga experiência no planejamento e administração da Universidade, cumprindo essa função por oito anos. A escolha do Diretor do Departamento de Programação Orçamentária se justificou pelas atribuições de seu cargo: nele ficam centralizadas grande parte das decisões e ações sobre elaboração, execução e controle do orçamento da UFRGS. A escolha dos Docentes 1 e 2 foi feita considerando que ambos são pesquisadores com vasto histórico na coordenação de projetos da Universidade. Dessa forma, presumiu-se que eles teriam uma visão otimista sobre o processo de Financiamento Externo. Em contrapartida, os Conselheiros 1 e 2 foram selecionados, pois comumente contestavam a celebração desse tipo de projeto, presumindo-se, pelos documentos analisados a priori, que eles teriam alguma medida de posicionamento crítico às práticas de Financiamento Externo na UFRGS⁹. Por fim, o diretor do DEPROCON foi entrevistado considerando seus mais de dez anos de experiência na gestão de projetos de cooperação. Cumpre-se destacar que ambos os entrevistados, sem

⁸ Comissão de Interação Universidade-Sociedade, responsável pela análise e emissão de parecer sobre os projetos em deliberação no Conselho Universitário.

⁹ Essas informações foram confirmadas ao serem realizadas as entrevistas.

exceção, foram de suma importância para compreensão sobre a formação das estratégias de financiamento da Universidade. Tendo em vista suas atribuições, ambos tinham conhecimento e atuavam, em algum momento, no processo decisório de financiamento Universitário, contribuindo significativamente para compreensão do fenômeno estudado. Além dessas entrevistas, de modo a validar alguns dados coletados, eventuais conversas informais foram feitas com o consentimento dos participantes de que as informações seriam utilizadas para fins acadêmicos.

Para análise dos dados coletados, Yin (2005) recomenda a adoção de uma estratégia analítica para considerar as evidências de forma justa. Dessa forma, na elaboração da pesquisa, coleta e análise de evidências e redação das conclusões, o autor norteou-se principalmente pelas proposições teóricas de Henry Mintzberg¹⁰ e Hardy *et al.* (1983), sem excluir os demais autores utilizados para compor o referencial teórico. Portanto, a estratégia analítica utilizada nesta pesquisa foi “basear-se em proposições teóricas”¹¹ para fazer a “construção de explicações”¹². Nesse processo, o autor categorizou e organizou as informações coletadas em dezesseis grupos distintos de acordo com as proposições teóricas e objetivos propostos, utilizando o software Nvivo¹³ para facilitar a análise dos dados coletados (vide Apêndice I).

Antes de aprofundar-se nos objetivos propostos, primeiramente foi feita uma delimitação do objeto de pesquisa. Nessa delimitação, inclui-se todo o contexto no entorno da formação das estratégias de financiamento da UFRGS. Para tanto, foi imprescindível que se descrevesse e analisasse a estrutura organizacional da Universidade, o contexto no financiamento universitário¹⁴ e sua atual situação orçamentária e financeira. Somente assim pôde-se ter melhor compreensão de como as estratégias se formavam nessa burocracia profissional. Essa delimitação foi feita lançando mão das três fontes de evidências, considerando dados primários e secundários.

¹⁰ Considerando suas diversas obras que tratam do processo de formação estratégica e arenas políticas.

¹¹ Conforme Yin (2005), consiste em seguir as proposições teóricas que levaram ao estudo de caso, à questão problema e aos objetivos propostos.

¹² Conforme Yin (2005), é uma técnica analítica específica que tem por objetivo analisar os dados do estudo de caso construindo uma explicação sobre ele. Dessa forma, explicar um fenômeno significa estipular um conjunto presumido de elos causais em relação a ele.

¹³ Software para análise qualitativa de dados. Projetado para ajudar a organizar, analisar e encontrar informações em dados não estruturados ou qualitativos tais como entrevistas, respostas abertas de pesquisa, artigos, mídia social e conteúdo web.

¹⁴ Vide Apêndice A.

O objetivo de descrever e analisar o processo orçamentário da Universidade e as formas e origens de captação de recursos externos foi dividido em duas etapas. A primeira se refere ao processo orçamentário da UFRGS (Financiamento Orçamentário), que buscou compreender como seu orçamento é elaborado, distribuído internamente e executado, além de evidenciar as características do processo decisório e como se configura a distribuição de poder. Suas principais fontes de evidências foram documentos, tais como Leis Orçamentárias Anuais, relatórios de gestão e demonstrações contábeis, além das entrevistas com o Ex-Pró-reitor de Planejamento e Administração e com o Diretor do Departamento de Programação Orçamentária (DPO). A segunda etapa buscou identificar as formas e origens de captação de recursos externos: Financiamento Externo – composto pelas receitas obtidas ou geradas além daquelas disponibilizada pelo Tesouro Nacional via processo orçamentário. Para evidenciar a correlação do Financiamento Orçamentário e Externo, foram apresentados seus dados quantitativos e a forma como suas despesas eram executadas. Aqui foram utilizadas as três fontes de evidências, documentos (processos administrativos, instrumentos de cooperação, banco de dados, sistemas e relatórios de gestão, entre outros); entrevistas e outras conversas informais com partes envolvidas nos processos de cooperação (Docentes 1 e 2 e o Diretor do DEPROCON); e observação participante, uma vez que o pesquisador está imerso nesse fluxo de trabalho, lidando diariamente com projetos de Financiamento Externo das várias unidades proponentes. Esse objetivo serviu como parte da compreensão tanto do processo de Financiamento Orçamentário quanto Externo, principalmente sobre como se formam suas estratégias em um fluxo de decisões e ações.

Já o objetivo de analisar os conflitos e as diferentes concepções sobre o financiamento da UFRGS está relacionado ao conceito de arena política de Mintzberg (1985), caracterizada quando uma organização é tomada em grande parte, ou em parte significativa por política e conflito. Dentre os modelos propostos por Hardy e Fachin (2000) para entender os processos decisórios nas universidades, o modelo político evidencia a presença de conflito, poder e influência, nos quais a ideia de consenso e harmonia não prevalecem. Conforme demonstrado por Hardy e Fachin, (2000) e HARDY *et al.*, (1983), os conflitos tendem a ser mais evidentes em decisões de escolha coletiva, uma vez que há diversas pessoas com poder de decisão potencialmente capazes de alterar o fluxo das ações. Ao contrário do que parece ocorrer em decisões de julgamento profissional e determinação

administrativa, nas quais até pode haver conflito, mas tende a ser moderado, considerando que as decisões são mais individualizadas, centralizadas ou observam a regramentos e normativas, prevalecendo o modelo decisório analítico-racional. Para dar conta deste objetivo, o termo “conflito” foi utilizado na definição de Mintzberg (1985): resultado de interesses antagônicos entre atores em uma organização ou forças opostas à ordem vigente, materializando-se por meio de jogos políticos de poder e influência. Hardy e Fachin (2000), em sentido semelhante, expõem que o conflito é identificado quando há falta de consenso e harmonia.

Quanto à análise das concepções sobre o financiamento universitário, mesmo supondo que dificilmente existiriam apenas duas linhas de concepções sobre o Financiamento Externo nas universidades públicas brasileiras, para demarcar a existência de visões/perspectivas conflitante, foi suficiente seguir a proposição de Velloso e Marques (2005) de que, nesse processo, sobressaem-se dois campos de visões opostas: de um lado há os que defendem as captações externas como alternativa para manutenção da Universidade em um contexto de redução relativa das verbas alocadas pelo Tesouro Nacional, trazendo benefícios para ela e para a sociedade; e, do outro, os que entendem que a captação irrestrita pode ser um passo para a privatização da universidade pública, criando indesejável heteronomia para a Instituição. Além disso, o autor pressupôs, e posteriormente confirmou a partir da análise das evidências, que os enfrentamentos no processo decisório de Financiamento Externo poderiam surgir a partir da diferença entre essas concepções. A coleta de evidências, portanto, se deu por meio de entrevistas com dois coordenadores de projetos que demonstraram ter uma visão otimista ao processo de Financiamento Externo; e dois membros do Conselho Universitário que comumente questionavam essas celebrações¹⁵. Cabe ressaltar que nem sempre existia registro formal dos conflitos e principalmente das concepções que os embasavam. Daí a importância da realização das entrevistas para tomar a opinião dos atores sobre o fenômeno estudado e compreender em que suas decisões se fundavam.

O objetivo de explorar a relação das concepções e dos conflitos inerentes ao financiamento da Universidade com o processo de formação de suas estratégias de Financiamento Externo está estritamente relacionado ao anterior. Seu escopo foi

¹⁵ Essa informação foi previamente verificada por meio da análise de processos administrativos, nos quais havia materialização de enfrentamentos, conforme tópico 5.3.4 e Apêndice B.

compreender como essa relação ocorre e qual impacto na estratégia realizada, considerando o contexto no qual isso se funda. Em outras palavras, sua consecução permitiu que fosse compreendido o processo de formação estratégica considerando eventuais conflitos emergentes potencialmente capazes de alterar o curso das ações. Conforme demonstrado no referencial teórico, há visões conflitantes no que tange à busca por Financiamento Externo nas universidades públicas brasileira, e, por se tratar de uma burocracia profissional, com alto grau de descentralização de poder, essas questões tendem a se manifestar, podendo alterar o curso das ações. O trabalho aqui foi o de verificar como os dados coletados no objetivo anterior se relacionavam com a formação das estratégias de Financiamento Externo da UFRGS e qual sua relação com as estratégias realizadas. Para tanto, por meio da análise documental de processos relativos aos instrumentos de cooperação¹⁶, verificaram-se alguns enfrentamentos ocorridos no Financiamento Externo. Feito isso, os responsáveis pelos questionamentos foram contatados para realização de entrevistas, de modo a compreender suas concepções sobre o financiamento universitário, os motivos que embasavam suas contestações e maiores detalhes sobre o processo decisório. Considerando que os documentos indicaram que os enfrentamentos ocorreram na instância deliberativa do Conselho Universitário, a análise do processo decisório centralizou-se nesse órgão. A escolha do CONSUN para análise em profundidade também se justifica à medida em que esse é o órgão máximo de função normativa e deliberativa da Universidade, onde são centralizadas as decisões finais sobre a execução dos projetos de Financiamento Externo de todas unidades acadêmicas. De forma a corroborar as informações obtidas nas entrevistas e na observação participante, foram analisados em profundidade quatro casos de enfrentamentos e examinados todos os projetos executados com recursos externos que tramitaram no CONSUN em 2018, cujas constatações são demonstradas no Apêndice B.

Por fim, o último objetivo teve por propósito avaliar os tipos de estratégias presentes no processo de financiamento da UFRGS, com base nos conceitos de estratégias deliberadas e emergentes de Mintzberg e Waters (1985). Conforme os autores, as estratégias reais em qualquer organização se situam em um continuum entre as puramente deliberadas e as puramente emergentes, sendo elas: planejada, empreendedora, ideológica, guarda-chuva, processual, desconexa, consensual e imposta. Assim, esse objetivo teve por propósito avaliar quais desses tipos de estratégias foram verificados nos processos de Financiamento

¹⁶ A análise desses documentos somente foi possível dada a observação participante do Autor.

Orçamentário e Externo da Universidade e analisar os processos decisórios à luz dos conceitos de estratégias deliberadas e emergentes. Sua consecução se deu por meio da análise e consolidação dos resultados obtidos nos três objetivos anteriores, que foram sistematicamente delineados para dar conta disso.

Quanto à redação da análise dos dados, Yin (2005) expõe que relatar um estudo de caso significa conduzir as constatações e resultados para uma conclusão. Nessa condução deve-se observar o público almejado e a modalidade do estudo de caso para definir que tipo de estrutura adotar. Seguindo esses critérios, a pesquisa se apresenta sob tipo de “estrutura analítica linear”, que, conforme o autor, é altamente indicada nos estudos de caso explanatórios e com o público-alvo for colegas pesquisadores ou bancas de mestrado e doutorado. Nessa estrutura, a sequência dos capítulos deve incluir o tema ou problema estudado, a revisão da literatura, a análise dos métodos utilizados, as descobertas feitas a partir dos dados coletados e analisados, seguida das conclusões e implicações a partir das descobertas (YIN, 2005).

Para fins de precisão metodológica, a seguir serão retomados os termos mais utilizados neste trabalho, seguido de seus conceitos. Dessa forma, pretende-se evidenciar que, ao contemplá-los, o Autor faz menção ao termo conceitual e não há uma simples expressão isolada.

- 1) Financiamento Orçamentário: se materializa pelo processo orçamentário, considerando-se apenas as receitas provenientes do Tesouro Nacional para cobrir as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual (GIACOMONI, 2017).
- 2) Financiamento Externo: é a negação do Financiamento Orçamentário, representado por qualquer receita que a Universidade obtenha além daquela recebida diretamente do Tesouro Nacional pela Lei Orçamentária Anual. Aqui a própria Universidade gera receita conforme suas potencialidades, geralmente a partir da execução de projetos de cooperação com agentes externos, alienação de bens, recebimento de alugueis, dentre outros¹⁷.

¹⁷ Não há na literatura uma definição conceitual específica para “Financiamento Externo”, ela foi criada pelo Autor com base em outras proposições teóricas para analisar o processo estratégico de financiamento da Universidade.

- 3) Cúpula estratégica: representa a parte superior da estrutura organizacional, instância máxima em termos normativos e deliberativos. Nela estão lotados os profissionais com responsabilidade global pela Universidade (MINTZBERG, 2017).
- 4) Núcleo operacional: representa a base da estrutura organizacional. Nele estão lotados os profissionais dotados de expertise, responsáveis pelas atividades fim da Universidade (MINTZBERG, 2017).
- 5) Linha intermediária: hierarquia de autoridade que liga a cúpula estratégica ao núcleo operacional. Nas burocracias profissionais, a exemplo da UFRGS, essa linha é bastante estreita, às vezes imprecisa (MINTZBERG, 2017).
- 6) Assessoria de apoio: composta por unidades especializadas em determinadas áreas. Sua finalidade é dar suporte à organização fora do fluxo operacional de trabalho, ou seja, não diretamente ligado às atividades fim (MINTZBERG, 2017).
- 7) Julgamento profissional: tipo de decisão tomada a partir da padronização de habilidades e conhecimentos. Nas universidades elas costumam ser tomadas por professores, profissionais dotados de expertise que lhes confere relativa autonomia em suas áreas de competência (HARDY; FACHIN, 2000 e HARDY *et al.*, 1983).
- 8) Determinação administrativa: tipo de decisão tomada por administradores de topo. Nas universidades geralmente inclui as que dizem respeito ao *staff* [assessorias] de apoio e também aquelas que envolvem investimentos financeiros (HARDY; FACHIN, 2000 e HARDY *et al.*, 1983).
- 9) Escolha coletiva: tipo de decisão tomada por um grupo de pessoas. Nas universidades geralmente envolvem decisões de natureza global, tomadas por organismos em forma de comissões ou colegiados. Além disso, costumam sofrer influências contextuais, onde o conflito tem maior predisposição de emergir (HARDY; FACHIN, 2000 e HARDY *et al.*, 1983).
- 10) Conflito: definido como resultado de interesses antagônicos entre atores em uma organização ou forças opostas à ordem vigente, materializando-se por meio de jogos políticos de poder e influência (MINTZBERG, 1985). Também é identificado quando há falta de consenso e harmonia (HARDY; FACHIN, 2000).

- 11) Enfrentamento/Confrontação: uma das quatro formas que o conflito é concebido nas arenas políticas. Neste caso ele é intenso, restrito e breve (MINTZBERG, 1985).
- 12) Anarquia organizada: modo como as universidades são concebidas quando o modelo decisório prevalecente é o chamado de “lata de lixo” (HARDY; FACHIN, 2000).
- 13) Lata de lixo: modelo de processo decisório no qual as universidades são concebidas como anarquias organizadas. Nele, os temas em debate são frequentemente pouco enfatizados, os processos estão sujeitos a uma sobrecarga, a base de informações é fraca e o sistema como um todo é caracterizado por alta inércia, em que as decisões são tomadas de forma não-intencional em virtude de ambiguidades nas preferências, na tecnologia ou na participação. Esse modelo tende a ser prevalecente quando se vislumbram estruturas complexas ou com muitas comissões, entretanto, uma vez que os temas em debate se tornem bastante visíveis e salientes, os atores, ao mobilizarem esforços para influenciar os acontecimentos, impulsionam o sistema a se tornar uma arena política, que permite à “lata de lixo” confundir-se com o modelo político (HARDY; FACHIN, 2000).
- 14) Modelo político: modelo de processo decisório onde são evidenciadas disputas de poder e jogos políticos. A ideia de consenso e harmonia é abandonada. Os conflitos de interesse tornam-se evidentes, exemplificados por posições tradicionais versus revolucionárias, rebeliões estudantis, forças sindicais, greves, entre outros (HARDY; FACHIN, 2000).
- 15) Modelo analítico-racional: modelo de processo decisório em que se verificam algumas características da tipologia racional-legal de Weber, tais como uso de critérios impessoais, apego a regras e regulamentos e hierarquia administrativa bem delineada (HARDY; FACHIN, 2000).

Feitas as considerações, a seguir será procedida a apresentação e análise dos dados guiadas por esta metodologia.

5 FORMAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO NO CONTEXTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Seguindo a metodologia de Yin (2005), guiando-se pelos objetivos propostos e pelo aporte teórico, a apresentação e análise dos dados está dividida em quatro subcapítulos, sendo que a resposta ao problema de pesquisa é obtida pela interpretação de toda estrutura analítica, ou seja, pela consecução dos quatro objetivos específicos, sumarizada no capítulo de conclusão.

Ao tratar da formação estratégica de determinada organização, é imprescindível que se tenha conhecimento sobre sua estrutura organizacional e sobre o contexto no qual as decisões e ações são tomadas. É o que se discute no subcapítulo 5.1 e no Apêndice A, respectivamente. O contexto envolve aspectos internos e externos da Universidade, fazendo uma correlação entre questões político-governamentais e comportamento organizacional. A análise dos dados demonstra que a Universidade tem relativo grau de dependência externa no que tange a seu financiamento, podendo comprometer o exercício de suas missões, muito embora seja previsto no artigo nº 207 da Constituição Federal as autonomias universitárias. Em complemento, a estrutura organizacional da Universidade é analisada baseando-se nas configurações de Mintzberg (2017) e nos estudos de Hardy e Fachin (2000), que já abordaram, à época de suas pesquisas¹⁸, a estrutura e o processo decisório na UFRGS. A análise dos dados coletados, em consonância com a revisão teórica, permite tipificar a configuração estrutural da Universidade como burocracia profissional, cujas características permitem que certas decisões fluam da base ao topo da estrutura organizacional. Também é verificada a coexistência dos três níveis de tomada de decisão, conforme proposição de Hardy *et al.* (1983). Dessa forma, os limites entre o fenômeno estudado e seu contexto são tênues e dificilmente identificáveis.

Imbricado ao contexto e à estrutura organizacional, a apresentação dos subcapítulos 5.2 e 5.3 foi estruturada tendo por escopo a proposição de que, no financiamento das universidades públicas brasileiras, coexistem estratégias relacionadas ao Financiamento

¹⁸ A coleta de evidências e entrevistas realizadas por Hardy e Fachin (2000) ocorreram entre os anos 1987 e 1988. Apesar de as organizações do tipo burocracia profissional serem mais perenes, algumas mudanças são verificáveis em relação ao que fora apresentado pelos autores, conforme tratado ao longo desta pesquisa.

Orçamentário e estratégias relacionadas ao Financiamento Externo, podendo apresentar diferenças significativas em suas formações. De fato, o financiamento da UFRGS conta com essa dupla fonte de receita: a proveniente do Tesouro Nacional e a diretamente arrecadada ou gerada pela própria Universidade. Também se verifica que há diferenças substanciais no fluxo de decisões e ações entre essas duas modalidades de financiamento e, por conseguinte, na formação de suas estratégias. Considerando que os processos decisórios nas burocracias profissionais envolvem diversos atores, serão também analisadas algumas concepções sobre esses processos, os possíveis conflitos verificáveis em cada uma dessas modalidades de financiamento e a forma como isso se relaciona com a formação estratégica.

Por fim, o subcapítulo 5.4 utiliza os dados coletados e apresentados ao longo da pesquisa para analisar as características deliberadas e emergentes e os tipos de estratégias verificáveis no processo de financiamento da Universidade, debruçando-se nos conceitos de Mintzberg (2006) e Mintzberg e Waters (1985).

5.1 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Completando 85 anos em novembro de 2019, a UFRGS conta com 5 campi e 29 unidades acadêmicas, por onde circulam cerca de 52 mil alunos de graduação e pós-graduação e mais de 5 mil servidores, sendo 2.791 docentes e 2.669 técnicos-administrativos (UFRGS, [s.d.]b). Para dar conta de atender aos serviços de ensino, de pesquisa e de extensão, considerando seu porte, é necessária uma adequada estrutura organizacional.

Hardy e Fachin (2000) já haviam estudado o processo estratégico e a estrutura organizacional da UFRGS. Em sua pesquisa, publicada inicialmente em 1996¹⁹, os autores conceberam a Universidade sob a óptica das burocracias profissionais e, para entender o processo decisório, acrescentaram à análise a tipologia dos níveis de tomada de decisão nas configurações universitárias²⁰. Em termos estruturais, eles evidenciaram uma clara diferenciação entre a estrutura acadêmica e a estrutura administrativo-funcional. Quanto ao

¹⁹ O livro-base utilizado nesta pesquisa foi publicado em 2000, sendo que a coleta de evidências, pelos autores, se deu entre os anos de 1987 e 1988. A versão original do livro de Hardy e Fachin é de 1996, que se chama *Gestão Estratégica na Universidade Brasileira – teoria e casos*.

²⁰ Conforme Hardy *et al.* (1983), os três os níveis de tomada de decisão comumente verificáveis nas universidades são determinação administrativa, escolha coletiva e julgamento profissional.

processo decisório, foi analisado sob três prismas: processo decisório acadêmico, administrativo e financeiro, sendo que os dois últimos guardam maior relação com o objeto desta pesquisa.

Esse tópico, portanto, faz uma análise da estrutura organizacional da UFRGS de modo a fornecer bases para que se compreenda como se formam suas estratégias de financiamento em um fluxo de decisões e ações, servindo-se, para tanto, do aporte teórico disposto em Mintzberg (2017) sobre burocracias profissionais e dos estudos de Hardy e Fachin (2000) e Hardy *et al.* (1983) sobre processo decisório e gestão estratégica em ambientes universitários.

Estruturalmente falando, Mintzberg (2017) expõe que as universidades, via de regra, assumem a forma de burocracia profissional²¹, dada a complexidade de suas atividades-fim, que exigem alto grau de especialização dos profissionais que as conduzem. Nesse tipo de configuração, o núcleo operacional é maior e mais representativo que as outras partes da organização, sendo ligado a uma pequena cúpula estratégica por uma linha intermediária estreita. A tecnoestrutura também é pequena, dada a dificuldade de padronizar as atividades de trabalho dos profissionais do núcleo operacional. A assessoria de apoio, em contrapartida, é de tamanho intermediário, sendo maior que a tecnoestrutura e menor que o núcleo operacional, pois ela é encarregada de fornecer suporte a toda organização fora do fluxo de trabalho operacional.

A administração superior da UFRGS é composta pelo Conselho Universitário (CONSUN), Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), Conselho de Curadores (CONCUR) e Reitoria.

O CONSUN é o órgão máximo de função normativa, deliberativa e de planejamento da Universidade, integrado pelo reitor, pelo vice-reitor, pelos diretores das unidades acadêmicas e institutos especializados, pelos presidentes das câmaras de graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão, pelas representações discente, docente, e dos servidores técnico-administrativos, pelos diretores dos órgãos de ensino fundamental, ensino médio e educação profissional, pelo Presidente do Hospital Universitário da UFRGS, pelos diretores-gerais dos campi fora de sede, por um representante dos antigos alunos e por representantes da comunidade do Estado do Rio Grande do Sul, sendo um das entidades

²¹ Tipologia já utilizada por Hardy e Fachin (2000) para analisar a gestão estratégica na UFRGS.

empresariais, um das entidades de trabalhadores, um das entidades culturais e um do setor de ciência e tecnologia (UFRGS, 2015?)²².

Ao CONSUN compete, dentre outros, estabelecer as diretrizes da Universidade e supervisionar sua execução, em consonância com o Estatuto e no Regimento Geral; aprovar as diretrizes orçamentárias, o orçamento, os créditos adicionais, as transposições e as suplementações de verbas²³; aprovar os convênios da Universidade e homologar os convênios das Unidades; e atuar como instância recursal máxima no âmbito da Universidade, bem como avocar o exame e a deliberação sobre qualquer matéria de interesse da Universidade. Reunindo-se ordinariamente uma vez por mês, em forma de colegiado²⁴, cada integrante tem direito a voto sobre as pautas abordadas em casa sessão, que é presidida pelo Reitor (UFRGS, 2015?).

O CEPE, por outro lado, é um órgão também com funções deliberativas, normativas e consultivas, entretanto de caráter técnico voltado ao ensino, à pesquisa e à extensão. Suas competências são, dentre outras, fixar normas gerais para a organização, funcionamento, avaliação e alterações de cursos de graduação e pós-graduação e atividades de pesquisa e extensão; aprovar os currículos dos cursos de graduação e pós, observadas as diretrizes curriculares emanadas pelo Poder Público, bem como suas alterações; manifestar-se sobre propostas de criação ou extinção de cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*; aprovar propostas de criação de cursos de extensão e pós-graduação *lato sensu*; e elaborar normas disciplinadoras das atividades acadêmicas, a serem submetidas ao Conselho Universitário. Destaca-se que o CONSUN tem direito de interpor recurso às decisões do CEPE (UFRGS, 2015?).

Incumbido de realizar a fiscalização da gestão econômico-financeira da Universidade, o CONCUR é composto por sete integrantes do corpo docente, eleitos pelo CONSUN; por um

²² Dados coletados no Estatuto e Regimento Geral da Universidade. A composição atual do CONSUN é semelhante à apresentada por Hardy e Fachin (2000), não obstante, em seu livro não há menção da representação dos servidores técnico-administrativos, dos diretores dos órgãos de ensino fundamental, ensino médio e educação profissional, do Presidente do Hospital Universitário da UFRGS, dos diretores-gerais dos campi fora de sede e do representante dos antigos alunos.

²³ Essas atividades são centralizadas na PROPLAN e, conforme o Diretor do DPO, usualmente não têm sido deliberadas pelo CONSUN.

²⁴ É importante destacar o fato da composição do CONSUN – órgão máximo na estrutura organizacional – ser em forma de colegiado e as decisões serem tomadas em nível de decisão coletiva, conforme Hardy e Fachin (2000) e Hardy *et al.* (1983). Isso denota o caráter democrático e participativo na gestão universitária, que permite, conforme apresentado ao longo deste trabalho, serem expressas opiniões e posicionamentos diversos sobre as deliberações nas assembleias.

membro do corpo discente; e por dois membros externos à Universidade, sendo que um é indicado pelo MEC e outro pelas organizações da comunidade, segundo definição do Regimento Geral. Compete ao CONCUR, dentre outros, acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e econômico-financeira da Universidade; emitir parecer sobre as contas da Universidade relativas a cada exercício financeiro; e propor a contratação de auditoria externa, caso julgue indispensável ao exame das contas. Seus membros não poderão participar de quaisquer outros órgãos administrativos da UFRGS (UFRGS, 2015?).

Por fim, a Reitoria é o órgão executivo que coordena e supervisiona todas as atividades universitárias. Compreende a reitoria o gabinete do reitor, as pró-reitorias, a procuradoria-geral, os órgãos suplementares e os órgãos especiais de apoio. O Reitor²⁵ é a autoridade máxima na Reitoria, podendo inclusive vetar total ou parcialmente decisões do CONSUN e do CEPE, entretanto esse veto poderá ser posteriormente rejeitado por votação secreta do CONSUN. O Regimento Interno da Reitoria define suas pró-reitorias, sendo elas a Pró-reitoria de Coordenação Acadêmica, de Graduação, de Pós-graduação, de Pesquisa, de Extensão, de Planejamento e Administração, de Gestão de Pessoas e de Assuntos Estudantis. Cabe aqui ressaltar o papel da Pró-reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAN), que tem como atividades, dentre outras, a elaboração do orçamento da Universidade e sua gestão financeira, contábil e patrimonial. Assim, há uma relação direta com a formação das estratégias de financiamento da UFRGS (UFRGS, 2015?).

Na parte inferior da representação estrutural, as unidades acadêmicas²⁶, compostas pelas escolas, faculdades e institutos, são diretamente responsáveis pelas atividades fim da Universidade, já que se destinam ao exercício das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão. Ao todo são 29 Unidades, todas de igual hierarquia, abrangendo as mais variadas áreas do conhecimento. Suas partes integrantes são o Conselho da Unidade, a Direção, os Departamentos, as Comissões de Graduação, de Pós-graduação, de Pesquisa e de Extensão e os Órgãos Auxiliares. Necessariamente, todos docentes devem estar lotados em seus

²⁵ A figura do reitor é de extrema importância na configuração estrutural da UFRGS: é ele quem preside o Conselho Universitário, além de representar a Universidade perante a comunidade externa. Apesar de estar, segundo Estatuto e Regimento Geral (2015?), hierarquicamente abaixo do CONSUN, ele é uma peça chave na estruturação da UFRGS, competindo-lhe nomear os pró-reitores de modo a supervisionar todas as atividades universitárias em observância às decisões do CONSUN. Ou seja, o seu papel é exercido no centro da estrutura organizacional, promovendo a articulação entre o CONSUN e o restante da Universidade, conforme demonstrado na Figura 4.

²⁶ O Estatuto e Regimento Geral as definem como “unidades acadêmicas”. Todavia, o Autor optou por utilizar o termo “unidades acadêmicas” para assinalar sua vinculação com as atividades fim da Universidade.

departamentos, entretanto, na prática, podem exercer funções administrativas em outros órgãos institucionais (UFRGS, 2015?).

O Conselho das Unidades acadêmicas é regimentalmente a instância máxima no processo decisório em âmbito local, incumbido de exercer funções normativas e deliberativas, estabelecendo as diretrizes de ensino, pesquisa e extensão. A composição do conselho é dada pelo diretor da unidade²⁷, quem preside suas sessões, vice-diretor, chefes de departamentos, coordenadores de comissões de graduação, de pós-graduação, de pesquisa e de extensão, diretores de órgãos auxiliares, bibliotecário-chefe, representação discente, docente e dos servidores técnico-administrativos²⁸. Cada unidade tem seu regimento interno, exercendo suas funções com relativa autonomia, observadas as diretrizes superiores (UFRGS, 2015?).

Na Figura 4, a seguir, que representa o organograma da UFRGS, pode-se notar o CONSUN como instância máxima na organização estrutural. No centro da representação, encontra-se o Reitor, promovendo a articulação entre o CONSUN e o restante da Universidade. A base da estrutura é representada pelas unidades acadêmicas, na qual se pode verificar seu conselho como instância máxima em âmbito local, bem como as quatro comissões que a integram. Outro ponto importante de se observar é a quantidade de pró-reitorias e demais órgãos de apoio, que, conforme exposto adiante, têm papel de assessorar a toda Universidade fora do fluxo de trabalho finalístico.

²⁷ A relação entre os diretores de unidades e seus conselhos é semelhante à do reitor com o CONSUN. São eles quem presidem as sessões e representam fisicamente as unidades perante o restante da estrutura organizacional.

²⁸ À época da pesquisa de Hardy e Fachin (2000), a configuração estrutural das unidades era um pouco diferente. Além do conselho da unidade (que os autores chamavam de conselho departamental), havia um outro órgão colegiado, denominado Congregação, que tinha por principal atividade a eleição de uma lista sêxtupla de candidatos para a escolha do diretor da unidade. O conselho da unidade já era a instância máxima no processo decisório em nível local, presidido pelo diretor da unidade. Não obstante, comparada com o disposto no Estatuto e Regimento Geral vigente, sua composição foi modificada, sendo incluídos os coordenadores de comissões de graduação, de pós-graduação, de pesquisa e de extensão, diretores de órgãos auxiliares, bibliotecário-chefe e representação dos servidores técnico-administrativos (UFRGRS, 2015).

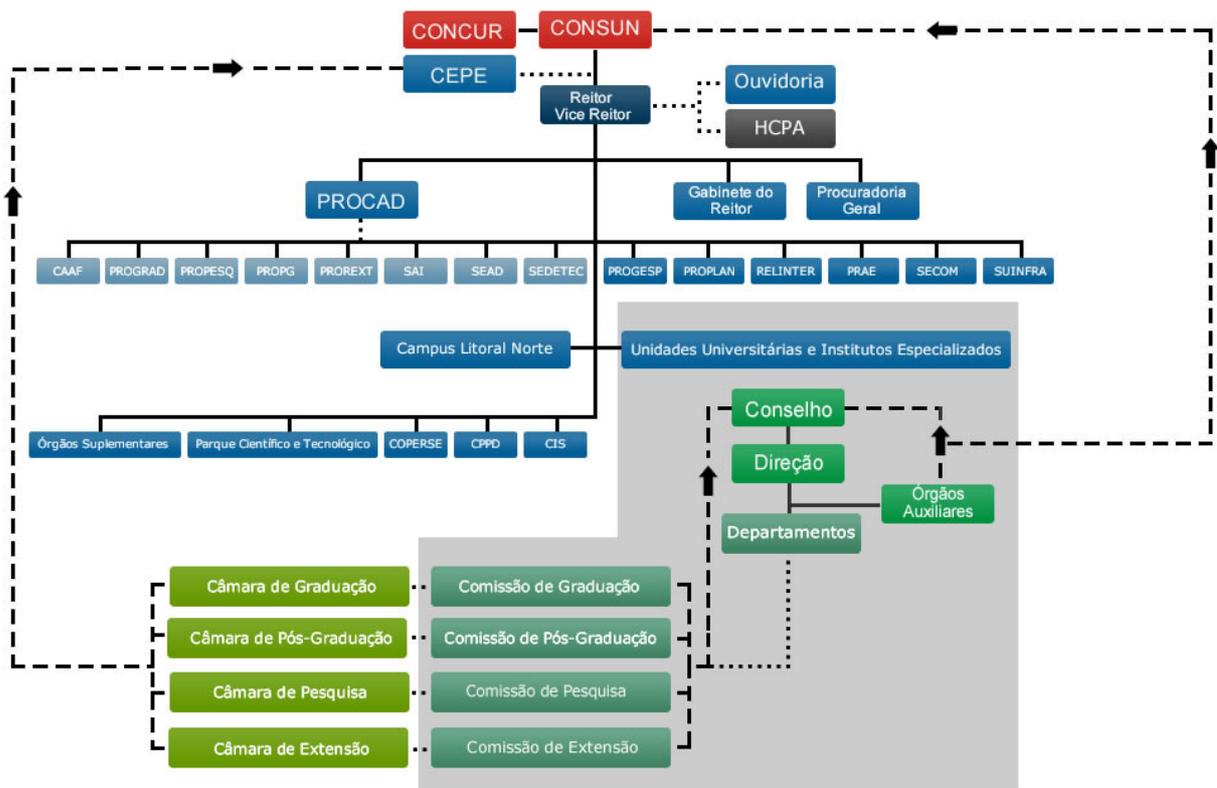


Figura 4 – Organograma UFRGS
Fonte: UFRGS [s.d.]c

Dada a estrutura organizacional da UFRGS, pode-se relacionar a cúpula estratégica ao CONSUN, uma vez que é o órgão normativo e deliberativo máximo dentro da Universidade, localizado no topo da cadeia hierárquica. Conforme Mintzberg (2017), a cúpula estratégica tem responsabilidade global sobre a organização, sendo encarregada de assegurar que ela cumpra sua missão. As decisões mais relevantes na Universidade passam pelo crivo do Conselho Universitário, tais como: aprovação do plano de gestão encaminhado pelo Reitor; aprovação do relatório anual da reitoria e a prestação de contas de cada exercício; aprovação da criação, modificação e extinção de funções e órgãos administrativos; aprovação dos convênios da Universidade e homologar os convênios das Unidades, aprovação dos projetos de interações acadêmicas, entre outras (UFRGS, 2015?).

O Conselho Universitário é presidido e representado pelo Reitor, que assume importante papel na cúpula estratégica. Conforme organograma da UFRGS, o Reitor posiciona-se no centro de sua configuração estrutural, promovendo a articulação entre a cúpula estratégica e o restante da Universidade, além de nomear todos os pró-reitores para que sejam coordenadas e supervisionadas as atividades universitárias. Mesmo tendo relativo

grau de poder, ele não é a última instância na estrutura hierárquica regimental-formal, estando abaixo do CONSUN. Suas decisões não se sobrepõem às desse Conselho, não obstante pode deliberar algumas delas a toda Universidade e direcionar certos comportamentos estratégicos. À guisa de exemplo, o Plano de Gestão²⁹, elaborado pelo Reitor, serve de norteamento estratégico para Universidade pelo período de seu mandato, todavia deverá ser submetido à aprovação do CONSUN e estar em consonância com as diretrizes do Plano de Desenvolvimento Institucional³⁰. Isso denota a importância da figura do Reitor na estrutura organizacional, uma vez que ele tem o poder de deliberar objetivos gerais para gestão universitária, entretanto esses objetivos deverão ser aprovados por uma instância regimentalmente a ele superior: o CONSUN. Hardy e Fachin (2000), à época, apresentaram o Reitor no topo da estrutura administrativo-funcional da UFRGS, entretanto reconheceram o CONSUN como instância máxima deliberativa e normativa na Universidade.

Noutro extremo da representação estrutural, o núcleo operacional é bem representado pelas unidades acadêmicas: nelas estão lotados os professores – responsáveis pelas atividades fim –, e por onde circulam diariamente os alunos. No total são 29 unidades acadêmicas, 96 cursos de graduação, 87 programas de mestrado, 73 de doutorado, 147 *lato sensu* e cerca de 52 mil alunos. Via de regra, nas unidades acadêmicas ocorrem as aulas, são feitas as pesquisas e são realizadas as atividades de extensão. Não faria sentido a existência de uma universidade sem suas escolas, faculdades ou institutos, da mesma forma que não faria sentido uma universidade sem professores. Do total dos 5.460 servidores da UFRGS, 2.791 são docentes. Ou seja, mais da metade dos funcionários da Universidade está lotada nas Unidades, sem contar seus técnicos-administrativos (UFRGS, [s.d.])^b). Destarte, em sendo o coração da Universidade, responsável por suas atividades fim e maiores em termos de pessoal e de estrutura, as unidades acadêmicas são adequadamente enquadradas como o núcleo operacional da Universidade, nos moldes de Mintzberg (2017).

²⁹ O Plano de Gestão atualmente vigente na UFRGS é o de 2016 a 2020, aprovado pela Decisão CONSUN nº 170/2017. Nele são apresentados quatro objetivos gerais e um número variado de ações para cada um deles, envolvendo diversas instâncias universitárias para sua realização, sendo um instrumento de planejamento de nível intermediário.

³⁰ O Plano de Desenvolvimento Institucional, elaborado por um Comitê específico e aprovado pelo CONSUN, é o instrumento de gestão mais amplo da Universidade, tendo validade de dez anos. Além de especificar objetivos estratégicos e metas para a UFRGS, ele apresenta também sua missão, visão, valores, princípios pressupostos, organização administrativa, estrutura acadêmica e diretrizes gerais. Ou seja, mais que um documento de direcionamento estratégico, ele busca situar a Universidade em termos de seu papel e sua missão. Dessa forma, todo direcionamento das ações universitárias deverá estar condizente com esse Plano de Desenvolvimento Institucional, inclusive o Plano de Gestão da Reitoria.

Na UFRGS, a classificação da linha intermediária merece atenção específica. Conforme Mintzberg (2017), nas burocracias profissionais, a linha intermediária é muito estreita devida à padronização das habilidades dos trabalhadores³¹. Ou seja, não há necessidade de supervisão direta constante e contundente, podendo-se verificar uma amplitude de controle larga³². Sua função é de estabelecer a conexão entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional, sendo integrada por “gerentes” com autoridade formal que a exercem pela supervisão direta³³. O “gerente” da linha intermediária trata com situações fronteiriças, mantém contato com outros gerentes, analistas, assessores de apoio e outras pessoas cujo trabalho é interdependente. Na UFRGS, sabe-se que, regimentalmente, os órgãos normativos e deliberativos máximos no núcleo operacional são os Conselhos das Unidades e, na cúpula estratégica, é o CONSUN. Entretanto, dada a impossibilidade prática de haver comunicação ágil e efetiva entre essas duas instâncias pelo fato de serem órgãos colegiados, surge a necessidade de alguém que os represente. Assim, os diretores de unidades, assumindo o papel de linha intermediária, estabelecem a conexão entre a cúpula estratégica – funcionalmente representada pelo Reitor – e o núcleo operacional, no qual está lotada mais da metade dos servidores da Universidade. O fato de haver essa representação funcional nas unidades e no CONSUN não afasta a prerrogativa de que, em termos normativos e deliberativos, seus conselhos sejam superiores, havendo essa peculiaridade entre a estrutura hierárquica regimental-formal e a organização estrutural efetivamente aplicada³⁴.

Sendo a linha intermediária estreita e o núcleo operacional relativamente autônomo, surge a necessidade de uma grande estrutura de assessorias de apoio. Conforme Mintzberg

³¹ Mecanismo de coordenação do trabalho, definido por Mintzberg (2017), que confere aos profissionais maior grau de autonomia devida à sua expertise. Para padronizar as habilidades dos trabalhadores, uma série de exigências prévias podem ser requeridas, como, por exemplo determinados conhecimentos específicos, treinamentos ou titulações.

³² Representa o número de trabalhadores que um gerente pode supervisionar (MINTZBERG, 2017).

³³ Mecanismo de coordenação, denominado por Mintzberg (2017), no qual uma pessoa é responsável pelo trabalho de outras, dando-lhes instruções e monitorando suas ações.

³⁴ Conforme Estatuto e Regimento Geral (UFRGS, 2015?), as instâncias máximas deliberativas e normativas nas unidades são seus conselhos e, na Universidade como um todo, é o CONSUN. Não obstante, dada sua composição ser em forma de colegiado [na definição de Hardy e Fachin (2000)], é inviável que se estabeleça uma conexão ágil e efetiva entre esses dois órgãos. Daí a necessidade de serem representados fisicamente pelos diretores das unidades e pelo Reitor, respectivamente. Nesse sentido, os diretores das unidades fazem as vezes da linha intermediária, estabelecendo conexão do núcleo operacional com a cúpula estratégica (representada pela figura do Reitor). De fato, o que se observa na prática é que o Reitor, por meio de suas atribuições, que lhes são conferidas regimentalmente, faz valerem as decisões do CONSUN a toda Universidade e os diretores das unidades as recebem (pela via hierárquica) e replicam-nas em âmbito local.

(2017), elas são compostas por unidades especializadas em áreas distintas, mas têm em comum a finalidade de apoiar a organização fora do fluxo de trabalho operacional. Ou seja, os órgãos que compõe a assessoria de apoio não realizam diretamente as atividades-fim da organização, mas operam para que elas sejam viabilizadas. Na UFRGS, diversos órgãos assumem essas características, tais como o Centro de Processamento de Dados (CPD), a Biblioteca Central, a Editora da UFRGS, o Museu da UFRGS, o Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA), o Centro de Supercomputação (CESUP), os restaurantes universitários, entre outros.

As pró-reitorias em geral, devida à sua grande estrutura e dinâmica de trabalho, atendendo a todas unidades acadêmicas e demais órgãos da Universidade, são classificáveis como assessorias de apoio, entretanto, por vezes, podem desempenhar funções híbridas³⁵, assumindo papéis da linha intermediária. Um órgão regimentalmente pertencente à reitoria, ao tomar decisões em âmbito de determinação administrativa, zelando para que o núcleo operacional observe as decisões da cúpula estratégica, poderá estar desempenhando funções da linha intermediária. Essa situação foi verificada, ao longo desta pesquisa, no que diz respeito a algumas atribuições da PROPLAN. No processo de Financiamento Externo, a PROPLAN é encarregada de autorizar e fiscalizar a gestão financeira dos projetos, fazendo serem cumpridas as determinações da Decisão nº 193/2011 do CONSUN e demais regimentos. Quando da celebração dos instrumentos de cooperação, seus coordenadores³⁶ elaboram um plano de aplicação financeira, que deverá ser aprovado pela PROPLAN, sendo que, durante sua execução, toda e qualquer alteração também deverá previamente apreciada e autorizada por essa Pró-reitoria³⁷. No processo orçamentário, também se verifica essa função híbrida no momento em que os recursos de capital ficam centralizados na PROPLAN, que decidirá (por determinação administrativa) quanto ao atendimento das demandas das unidades e demais órgãos executores, garantindo a adequada execução orçamentária (aprovada pelo CONSUN – cúpula estratégica)³⁸.

Essa mesma dinâmica também acontece com outras pró-reitorias quando, dentro de suas competências, tomam decisões em âmbito de determinação administrativa e fazem

³⁵ Na definição de Mintberg (2017), é verificável quando determinado órgão exerce dupla função, podendo ser enquadrado em mais de uma das cinco partes da organização por ele descritas.

³⁶ Geralmente lotada em unidades acadêmicas – núcleo operacional na definição de Mintzberg (2017).

³⁷ Informações decorrentes da observação participante do autor e da entrevista com o Diretor do DEPROCON.

³⁸ Conforme informações obtidas nas entrevistas com o Diretor do DPO.

valerem as decisões e normativas da cúpula estratégica ao núcleo operacional. Não obstante, cabe ressaltar que não há hierarquia formal entre as pró-reitorias e as unidades acadêmicas. O que se observou nesta pesquisa, particularmente no processo de financiamento, é que as pró-reitorias, em especial a PROPLAN, têm a prerrogativa de tomar decisões em nível de determinação administrativa que deverão ser observadas pelas unidades acadêmicas. Essas decisões não são deliberadas pela via hierárquica tampouco controladas pela supervisão direta, mas atendidas por meio do ajustamento mútuo³⁹ entre as partes.

Por fim, a tecnoestrutura é a menor parte das organizações que assume a forma de burocracias profissionais. Na UFRGS ela é muito limitada e de imprecisa identificação, tendo em vista que é a parte da organização responsável pela padronização das atividades de trabalho (MINTZBERG, 2017). Como os profissionais do núcleo operacional têm relativa autonomia dada a complexidade das atividades e sua expertise, é difícil desenvolver instrumentos que padronizem suas atividades de trabalho. Não obstante, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), localizado fora da linha hierárquica, conforme a Figura 4 mostrou, pode ser considerado um órgão de tecnoestrutura. Compete ao CEPE “elaborar normas disciplinadoras das atividades acadêmicas, a serem submetidas ao Conselho Universitário” (UFRGS, [s.d.]d, n.p). Portanto, dada a sua competência, ao padronizar algumas atividades de trabalho, sendo um órgão de caráter normativo quanto ao ensino, à pesquisa e à extensão, o CEPE pode fazer parte da tecnoestrutura da UFRGS. Na tecnoestrutura também há casos de órgãos que, mesmo pertencendo a outra parte da organização, podem ser considerados como integrantes da tecnoestrutura, dadas as suas atividades. A exemplo disso, tem-se o Arquivo Central: originalmente integrante da assessoria de apoio, é incumbido, além da guarda documental, de deliberar normas e técnicas relativas às atividades de gestão de documentos, inclusive no que se refere ao Sistema Eletrônico de Informações, recentemente implementado na Universidade. Assim, como todos órgãos e departamentos da Universidade trabalham com documentos, sejam eles físicos sejam eletrônicos, devem seguir a padronização das atividades deliberadas pelo

³⁹ O ajustamento mútuo, na definição de Mintzberg (2017), é um mecanismo de coordenação do trabalho que é efetivado pelo processo de comunicação informal. Não obstante, cabe ressaltar que, para o argumento proposto, a informalidade na comunicação diz respeito à falta de previsão regimental que defina uma hierarquia entre as pró-reitorias e as unidades acadêmicas. Mintzberg (2017, p. 221) expõe que, nas burocracias profissionais, a “estrutura administrativa depende largamente do ajustamento mútuo”.

Arquivo Central, verificando-se, portanto, funções híbridas de assessoria de apoio e tecnoestrutura. É o mesmo que ocorre com a Auditoria Interna (AUDIN), pois normatiza e define certos fluxos de trabalho, em especial sob matéria jurídica, administrativa e legal. Não obstante, esse órgão também pode ser considerado como assessoria de apoio, pois coopera com toda a Universidade no que lhe compete.

De fato, a partir de suas características estruturais, como bem definido por Hardy e Fachin (2000), a UFRGS pode ser concebida como burocracia profissional nos moldes de Mintzberg (2017). Segundo ele, esse tipo de configuração estrutural tem por características principais suas atividades-fim de alta complexidade; a padronização das habilidades dos profissionais como principal mecanismo de coordenação do trabalho; descentralização de poder; o núcleo operacional como a parte-chave da organização; e tecnoestrutura e linha intermediária enxutas (MINTZBERG, 2017). Essas características estão intimamente relacionadas umas às outras e se manifestam claramente na UFRGS, conforme demonstrado a seguir.

Como em qualquer outra universidade, as atividades fim da UFRGS são extremamente complexas. As tarefas de ensino, de pesquisa e de extensão dificilmente podem ser padronizadas. Ou seja, o simples treinamento operacional de um funcionário não é suficiente para que ele consiga executar essas atividades, dada a sua complexidade.

A alta complexidade das atividades-fim de uma universidade leva à segunda característica das burocracias profissionais – a padronização das habilidades dos profissionais como principal mecanismo de coordenação do trabalho. Ora, como as atividades-fim, na UFRGS, dificilmente poderão ser padronizadas, a saída para coordenar o trabalho é padronizar as habilidades dos profissionais, como bem definido em Mintzberg (2017). Ao selecionar seu quadro de pessoal docente, “mediante habilitação em concurso público de provas e títulos” (UFRGS, 2015?, p. 16), exige-se previamente que os profissionais tenham conhecimentos ou treinamentos específicos, que lhe conferem a expertise necessária para plena realização dessas tarefas, quase que de forma autônoma. Em complemento, Mintzberg (2017) expõe que, nas burocracias profissionais, algumas decisões podem ser largamente influenciadas por agentes externos à organização, como, por exemplo, entidades sindicais e representações de categorias, exemplificando a difícil separação entre o objeto de pesquisa e seu contexto.

Dotados de expertise e realizando atividades de alta complexidade, uma rígida supervisão direta dos trabalhadores torna-se algo escusável. Nesse contexto, a terceira característica é contemplada: há elevada descentralização de poder na Universidade. Assim, os profissionais que lidam com as atividades-fim têm elevada autonomia para tanto. De fato, há poucos níveis hierárquicos na UFRGS e o número de subordinados para cada chefia é bem significativo⁴⁰. Na Escola de Engenharia, por exemplo, são 232 docentes, supervisionados por nove chefes de departamentos, que, por sua vez, respondem a um único diretor de unidade⁴¹. Além do mais, a instância máxima dentro das Unidades são seus conselhos, que, organizados em forma de colegiado, deliberam em âmbito de decisão coletiva. Essa estrutura de reporte, combinada à descentralização de poder, confere aos profissionais elevada autonomia.

Por fim, as três últimas características das burocracias profissionais também se confirmam na UFRGS. O núcleo operacional é a parte-chave da Universidade e sua tecnoestrutura e linha intermediária são enxutas. O núcleo operacional comporta mais da metade dos servidores da Universidade e é diretamente responsável por suas atividades-fim. Ademais, a linha intermediária da UFRGS é pouco elaborada, tendo em vista a relativa autonomia do núcleo operacional, justificando a existência de poucos níveis hierárquicos. A tecnoestrutura também é enxuta, devida à limitada “necessidade de planejamento e formalização do trabalho dos profissionais” (MINTZBERG, 2017, p. 217).

Complementarmente, a estrutura acadêmica vigente é do tipo departamental, em que a universidade é dividida em departamentos (unidades acadêmicas), que operam independentemente uns dos outros, conferindo-lhes relativo grau de autonomia. Essa autonomia por vezes pode gerar conflito de ordem estrutural:

[...] com o fim das cátedras, início dos departamentos, houve uma reestruturação completa das universidades, onde os departamentos e seus projetos se tornam fortes [...] isso determina o funcionamento da Universidade quase que de forma autônoma. Ou seja, tem grandes unidades, mas dentro dessas unidades tem projetos que se autodeterminam; essa é a característica principal (Conselheiro 2).

⁴⁰ Hardy e Fachin (2000), nas conclusões de suas pesquisas, afirmaram que a UFRGS era caracterizada por poder disperso entre os órgãos situados nos diferentes níveis.

⁴¹ Hardy e Fachin (2000) demonstraram que nem os diretores de unidade nem os chefes de departamento tinham capacidade, em decorrência de sua posição na estrutura administrativo-funcional, para deliberar decisões em nível de ensino acadêmico. Além disso, os autores afirmaram que os chefes de departamento não viam a si mesmos, nem eram vistos pelos outros como líderes, restando-lhes a função de atender às demandas dos professores.

Em que pese haja relativa autonomia das unidades acadêmicas e de seus profissionais, a organização estrutural da Universidade possibilita uma gestão democrática. Conforme já verificado por Hardy e Fachin (2000) e confirmado no decorrer deste estudo, na UFRGS coexistem os três níveis de tomada de decisão conceituados por Hardy *et al.* (1983). No processo de Financiamento Externo, por exemplo, as propostas de projetos são fruto de intenções pessoais em âmbito de julgamento profissional. Após, são levadas à apreciação da comissão competente e do Conselho da Unidade por decisões coletivas. Posteriormente à aprovação no núcleo operacional, as propostas tramitam por diversas instâncias administrativas, nas quais são feitas diligências e tomadas decisões por determinação administrativa. Por fim, em última instância, a apreciação e deliberação final se concentra na cúpula estratégica – CONSUN –, na qual, mais uma vez, verificam-se decisões coletivas⁴². Essas propostas, portanto, tramitam no núcleo operacional, na linha intermediária, na assessoria de apoio e na cúpula estratégica, observando regramentos e entendimentos pacificados pela tecnoestrutura (AUDIN). Além disso, são submetidas por julgamento profissional e deliberadas em nível de escolha coletiva e de determinação administrativa, confirmando a proposição de Hardy *et al.* (1983).

O exemplo supracitado tipifica o que Mintzberg (2017) chama de fluxo reverso, em que se verificam decisões e ações partindo da base da estrutura organizacional (núcleo operacional) em direção ao topo (cúpula estratégica). “De fato, alguns profissionais gostam de descrevê-las [as burocracias profissionais] como pirâmides invertidas, com operadores no topo e os administradores abaixo para servi-los” (MINTZBERG, 2017, p. 221, grifo nosso), entretanto não anulam o fluxo de decisões via linha hierárquica. Essas características permitem que muitos atores participem do processo decisório, possibilitando que os temas em debate sejam analisados sob diferentes concepções de acordo com seu contexto.

Como Instituição pública e republicana, a UFRGS caracteriza-se pela gestão democrática e colegiada, com participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica. A organização da Universidade através de colegiados tem como preocupação fundamental a preservação desse caráter de gestão democrática, concretizando nos colegiados a representatividade dos segmentos e a operacionalidade dos processos (UFRGS, 2016, n.p.).

Analisada a estrutura organizacional da UFRGS, tem-se o suporte necessário para compreender os processos decisórios no financiamento universitário e, por conseguinte,

⁴² Esse fluxo será melhor descrito na Figura 5 – Fluxo de Decisões e Ações nos Instrumento de Cooperação, do tópico 5.3.

como se formam suas estratégias. É o que se analisa detalhadamente nos próximos tópicos, que também levarão em consideração eventuais conflitos e sua relação com a formação estratégica.

5.2 O FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO

A proposição de que no financiamento das universidades públicas brasileiras coexistem estratégias relacionadas ao Financiamento Orçamentário – efetivado via Lei Orçamentária Anual – e estratégias relacionadas ao Financiamento Externo, que podem apresentar diferenças significativas em suas formações, será confirmada ao longo da análise dos dados coletados nesta pesquisa. Esse tópico, portanto, tem por propósito apresentar e analisar as características concernentes especificamente ao processo estratégico de Financiamento Orçamentário da UFRGS, dividindo-se em três subtópicos. Cumpre-se ressaltar que, nesta pesquisa, a análise da formação de estratégias se baseia na visão de Mintzberg (2006) e Hardy *et al.* (1983), que definem o processo estratégico como padrões em fluxos de decisões ou ações em determinado contexto. Assim, não há uma fórmula ou uma maneira simplificada de demonstrar como se formam as estratégias de financiamento da Universidade, sendo necessária a compreensão de todo o contexto apresentado ao longo deste estudo (dentro e fora da organização), incluindo a estrutura organizacional, o processo decisório e eventuais conflitos.

O primeiro subtópico apresenta a situação orçamentária da Universidade à época da pesquisa, de forma a corroborar parte da argumentação disposta no Apêndice A, que trata do contexto no financiamento universitário. Nesse sentido, há uma tendência histórica⁴³ de diminuição na participação relativa da dotação orçamentária para os recursos de uso discricionários⁴⁴ da UFRGS, que tende a se agravar com a permanência da Emenda Constitucional nº 95/2016, reforçando o contexto de incerteza e imprevisibilidade. O segundo subtópico trata do processo orçamentário propriamente dito. A análise dos dados

⁴³ A análise dos dados orçamentários nesta pesquisa se limita ao período de 2013 a 2019.

⁴⁴ O termo se refere às dotações orçamentária desvinculadas do pagamento de pessoal e encargos sociais, ou seja, são os grupos de natureza de despesas comumente chamados de Outras Despesas de Custeio e Capital (OCC).

evidenciará uma clara distinção entre elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA), portanto sua configuração permite relacionar o processo orçamentário ao conceito de estratégia como um Plano, na definição de Mintzberg (2006). Nesse processo, a maioria das decisões são tomadas em âmbito de determinação administrativa, o que evidencia a importância do administrador profissional⁴⁵ e da centralização de certas decisões. Outrossim, o papel da Universidade é mais adaptativo e responsivo se comparado ao Financiamento Externo, especialmente no que diz respeito à sua capacidade de obter receita de fonte do Tesouro Nacional pelo processo orçamentário⁴⁶. Por fim, o último subtópico trata da configuração do conflito no processo orçamentário, em que, pelo fato de as decisões serem tomadas majoritariamente em nível de determinação administrativa e os atores terem ciência da limitação de recursos e necessidade de observância a normativas e regimentos, o conflito tende a ser moderado.

5.2.1 Situação orçamentária

Antes de aprofundar-se nas particularidades do processo orçamentário e nos conflitos e concepções a ele iminentes, é importante que se tenha ciência da atual situação orçamentária da Universidade, seu comportamento histórico e o que se pode esperar no futuro. Para introduzir a análise, a seguir está transcrito um trecho do Relatório de Gestão do exercício de 2018, no qual o Pró-reitor de Planejamento e Administração apresenta o panorama orçamentário da Universidade:

As condições de financiamento das atividades da UFRGS têm sido afetadas de forma significativa pela nova trajetória da política fiscal brasileira, cujo marco foi a aprovação da Emenda Constitucional 95, ao final do ano de 2016, que estabeleceu o chamado teto nominal dos gastos, cujo parâmetro é a taxa de inflação anual. Como o conjunto das despesas de pessoal (incluindo ativos, aposentados e pensionistas) tem aumentado em ritmo superior à taxa de inflação, as dotações

⁴⁵ Na definição de Mintzberg (2017), os administradores profissionais, em especial nos níveis mais altos da estrutura organizacional, exercem papéis-chave na fronteira entre o ambiente interno e externo.

⁴⁶ A capacidade de ação dos administradores profissionais que tratam de decisões concernentes ao Financiamento Orçamentário guarda relativo grau de dependência com o ambiente, uma vez que a disponibilidade financeira de recursos do Tesouro Nacional é definida pelo MEC em ajuste à política fiscal da União, restringindo o poder interno no processo decisório. Hardy *et al.* (1983, p. 415, tradução nossa) expõem que “muitos influenciadores externos afetam essas decisões financeiras, especialmente aqueles que provêm recursos para a universidade”.

orçamentárias provenientes do Tesouro Nacional para Outras Despesas de Custeio e Capital (OCC) têm sido reduzida em termos reais (UFRGS, 2018?, n.p.).

Esse trecho sintetiza o que se pretende demonstrar neste tópico. Há uma tendência histórica de diminuição da participação relativa dos recursos do Tesouro Nacional para cobrir Outras Despesas de Custeio e Capital (OCC)⁴⁷, dado o aumento real nas Despesas de Pessoal e Encargos Sociais. Outro fato importante é que, com a permanência da Emenda Constitucional nº 95/2016⁴⁸, esse cenário tende a se agravar caso a métrica não seja revista. Dessa forma, unindo as informações apresentadas neste tópico com as do Apêndice A, argumenta-se que o contexto atual e sua perspectiva futura geram incerteza quanto ao modelo de funcionamento da Universidade.

A obrigatoriedade da União com o financiamento das Instituições Federais de Ensino está prevista no parágrafo primeiro do artigo nº 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Esses repasses deveriam ser, em tese, suficientes para manter todas as atividades da Universidade e viabilizar seus projetos de expansão, garantindo o exercício de suas autonomias didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Entretanto, conforme pode-se observar no Quadro 2 adiante, as dotações orçamentárias que a Universidade vem recebendo de 2013 a 2019 estão restringindo cada vez mais sua capacidade de operação e expansão. Esse Quadro apresenta o orçamento da UFRGS, ano a ano, separado por grupo de natureza da despesa conforme o Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2017). Pessoal e Encargos Sociais são despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas. Outras Despesas Correntes servem para aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação e transporte e outras despesas correntes não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa. Investimentos são despesas orçamentárias com aquisição de softwares, planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis, instalações, equipamentos e materiais permanentes. Por fim, Inversões Financeiras são despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades já constituídas, quando essa operação não importe

⁴⁷ A sigla OCC significa “Outras Despesas de Custeio e Capital”. Ou seja, são todos grupos de natureza de despesa com exceção de “Despesas de Pessoal e Encargos Sociais”. Em tese com essas dotações a Universidade pode planejar suas ações, realizar manutenções, investimentos, etc., tendo em vista que o restante do orçamento é ordinariamente destinado para pagamento de pessoal.

⁴⁸ Popularmente conhecida como Emenda do Teto dos Gastos, que limita a revisão orçamentária à variação do IPCA.

aumento de capital, com a constituição ou aumento de capital de empresas e outras despesas classificáveis nesse grupo (BRASIL, 2017).

Algumas despesas são de caráter obrigatório para a Universidade, ou seja, não há discricionariedade em sua execução. Esse é o caso das Despesas de Pessoal e Encargos Sociais, bem como parte das Despesas Correntes que se referem a gastos obrigatórios para manter a Universidade operante, tais como tarifas de energia elétrica, água, contratos de terceirizados, materiais de consumo, dentro outros. Dessa forma, cerca de 90% do orçamento fica comprometido com despesas ordinárias, restando uma pequena parcela para utilização discricionária⁴⁹. Para mensurar a parcela de uso discricionário, o Quadro 2 apresenta dados quantitativos e percentuais de Outras Despesas de Custeio e Capital (OCC), que compreendem todas as despesas Capital e de Custeio, excluídas as de Pessoal e Encargos Sociais. Os valores de OCC correspondem, em tese, às dotações de uso discricionário da Universidade, uma vez que estão desobrigadas da folha de pagamento, não obstante, conforme demonstrado acima, nem toda parcela dessas dotações é realmente de uso livre, pois determinadas despesas são obrigatórias para o funcionamento da Universidade, não lhe facultando escolha.

Outro ponto importante de salientar, é que, conforme será tratado no tópico 5.3, a UFRGS tem capacidade de geração de receita própria mediante processo de Financiamento Externo. Algumas dessas receitas, em especial a cobrança de taxas pelo uso da infraestrutura da Universidade, alienação de bens, recebimento de aluguéis, saldos financeiros de projetos e aplicações financeiras, geram disponibilidade financeira para a Universidade, denominados de recursos próprios. Esses saldos são creditados à Conta Única da UFRGS, e sua futura utilização depende de dotação orçamentária e de limite de empenho⁵⁰, motivo pelo qual deve haver previsão na Lei Orçamentária Anual. Dessa forma, nem todas as receitas previstas na LOA são de origem do Tesouro Nacional: parte delas são geradas pela própria Universidade no processo de Financiamento Externo, entretanto devem constar do Orçamento para futura execução das despesas. Todo recurso, seja do Tesouro Nacional, seja de arrecadação própria da Universidade, ao entrar na Conta Única da UFRGS, exige devida

⁴⁹ Hardy e Fachin (2000), à época, expuseram que cabia ao governo federal destinar os recursos para o funcionamento das universidades, que, “em tese”, podiam gastar como desejassem. Entretanto, já apontam os autores, cerca de 90% do orçamento era comprometido com salários, sendo o restante destinado a cobrir outros itens de custeio e de capital, o que não dava muita flexibilidade à instituição [UFRGS].

⁵⁰ A partir de 2019, segundo entrevista com o Diretor do DPO, não há mais limitação de empenho, todavia deve haver dotação orçamentária para utilização dos recursos próprios.

previsão legal/orçamentária para sua utilização. Nesse sentido que as fundações de apoio facilitam o processo de Financiamento Externo, conferindo maior autonomia de gestão financeira e patrimonial à UFRGS, uma vez que os recursos externos recebidos e executados diretamente por elas não necessitam de limite de crédito orçamentário para utilização.

De forma a ilustrar a situação orçamentária da Universidade, bem como seu comportamento histórico e perspectiva futura, o Quadro 2, na sequência, apresenta uma compilação das Leis Orçamentárias Anuais da UFRGS de 2013 a 2019.

Orçamento UFRGS - Lei Orçamentária Anual (LOA)				
Exercício Financeiro	2013	2014	2015	2016
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 930.953.142,00	R\$ 1.088.268.892,00	R\$1.206.993.474,00	R\$1.309.697.082,00
Outras Despesas Correntes (Recursos do Tesouro)	R\$ 180.758.545,00	R\$ 206.322.511,00	R\$ 206.791.089,00	R\$ 220.296.240,00
Outras Despesas Correntes (Recursos Próprios)	R\$ 39.378.480,00	R\$ 27.852.808,00	R\$ 23.968.556,00	R\$ 18.146.874,00
Outras Despesas Correntes (Total)	R\$ 220.137.025,00	R\$ 234.175.319,00	R\$ 230.759.645,00	R\$ 238.443.114,00
Investimentos (Recursos do Tesouro)	R\$ 20.553.217,00	R\$ 40.697.548,00	R\$ 44.594.681,00	R\$ 28.447.261,00
Investimentos (Recursos Próprios)	R\$ 22.000.000,00	R\$ 13.300.000,00	R\$ 17.144.358,00	R\$ 17.509.930,00
Investimentos (Total)	R\$ 42.553.217,00	R\$ 53.997.548,00	R\$ 61.739.039,00	R\$ 45.957.191,00
Inversões Financeiras	R\$ 5.000.000,00	R\$ 5.000.000,00	R\$ -	R\$ -
Total	R\$1.198.643.384,00	R\$ 1.381.441.759,00	R\$1.499.492.158,00	R\$1.594.097.387,00
Pessoal e Encargos Sociais/Total	77,67%	78,78%	80,49%	82,16%
Investimentos/Total	3,55%	3,91%	4,12%	2,88%
OCC	R\$ 267.690.242,00	R\$ 293.172.867,00	R\$ 292.498.684,00	R\$ 284.400.305,00
OCC/Total	22,33%	21,22%	19,51%	17,84%
Exercício Financeiro	2017	2018	2019	
Pessoal e Encargos Sociais	R\$1.568.964.618,00	R\$ 1.528.769.974,00	R\$1.646.553.465,00	
Outras Despesas Correntes (Recursos do Tesouro)	R\$ 232.069.433,00	R\$ 221.124.402,00	R\$ 226.290.976,00	
Outras Despesas Correntes (Recursos Próprios)	R\$ 27.360.608,00	R\$ 18.932.526,00	R\$ 30.601.438,00	
Outras Despesas Correntes (Total)	R\$ 259.430.041,00	R\$ 240.056.928,00	R\$ 256.892.414,00	
Investimentos (Recursos do Tesouro)	R\$ 13.283.067,00	R\$ 10.373.836,00	R\$ 9.473.836,00	
Investimentos (Recursos Próprios)	R\$ 8.084.846,00	R\$ 5.067.318,00	R\$ 5.041.080,00	
Investimentos (Total)	R\$ 21.367.913,00	R\$ 15.441.154,00	R\$ 14.514.916,00	
Inversões Financeiras	R\$ -	R\$ -	R\$ -	
Total	R\$1.849.762.572,00	R\$ 1.784.268.056,00	R\$1.917.960.795,00	
Pessoal e Encargos Sociais/Total	84,82%	85,68%	85,85%	
Investimentos/Total	1,16%	0,87%	0,76%	
OCC	R\$ 280.797.954,00	R\$ 255.498.082,00	R\$ 271.407.330,00	
OCC/Total	15,18%	14,32%	14,15%	

Quadro 2 – Orçamento UFRGS - Lei Orçamentária Anual (LOA)

Fonte: Elaborado pelo Autor⁵¹

⁵¹ Elaborado pelo autor a partir de dados extraídos das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), cujos endereços eletrônicos estão disponíveis nas Referências deste trabalho.

A partir da análise do Quadro 2, algumas observações merecem destaque:

- Parte das receitas previstas na LOA é oriunda de recursos próprios da UFRGS, que é alocada em outras Despesas Correntes e de Investimentos (capital). Dessa forma, nem toda receita orçamentária é fornecida pelo Tesouro Nacional, sendo uma parcela proveniente do processo de Financiamento Externo, mas, ao entrar na Conta Única da Universidade, exige devida dotação orçamentária para sua utilização. Em 2019, o total das despesas cobertas por recursos próprios somam aproximadamente R\$ 36 milhões, sendo que, para despesas de investimentos, 34,7% da dotação tem como fonte os recursos próprios da UFRGS⁵².
- Ainda que a Universidade aumente consideravelmente a participação de recursos próprios em sua Conta Única, a limitação da correção orçamentária pelo IPCA e a crescente variação das Despesas de Pessoal e Encargos Sociais irão restringir sua utilização, pois a execução dessas despesas depende de dotação orçamentária. Ou seja, de nada adianta a Universidade gerar muito recurso próprio se a União não disponibilizar limite de crédito orçamentário para utilizá-lo.
- O plano de carreira dos servidores da Universidade e a reposição de aposentados faz com que, naturalmente, as despesas com pessoal e encargos sociais aumentem em ritmo acelerado. Também é importante ressaltar que os proventos de inativos e pensionistas também entram no orçamento.
- De 2013 para 2019, as despesas com pessoal e encargos sociais aumentaram 76,87%; já o IPCA acumulado de janeiro de 2013 a dezembro de 2018 foi de 41,59%⁵³. Esses dados evidenciam o caráter progressivo do crescimento das despesas de pessoal, superando a variação do fator de correção orçamentária com o advento da Emenda Constitucional nº 95/2016. Mantendo esse

⁵² É importante destacar que a peça orçamentária já é enxuta no que diz respeito às despesas de OCC e, caso a Universidade não tivesse capacidade de captar recurso, o contexto seria ainda mais problemático. Outro ponto de destaque é que a maior parte das receitas oriundas do Financiamento Externo não é computada na LOA, pois são recebidas e executadas diretamente nas fundações de apoio. Dessa forma, o que vai para conta única são eventuais saldos dos projetos, taxas recolhidas e alguns projetos específicos [raros casos] que, por particularidades, não possam ter suas receitas recebidas diretamente nas fundações de apoio.

⁵³ Informação extraída da Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil, disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>.

histórico, a tendência é que o crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais consumam todo orçamento da Universidade, levando o atual modelo ao colapso.

- Em todos os anos, desde 2013, o percentual de OCC sobre o orçamento total vem caindo, chegando em 2019 a 14,15%.
- De 2013 para 2019, o valor total de OCC aumentou apenas 1,39%, sem considerar a inflação do período⁵⁴.
- A dotação orçamentária para despesas de capital (investimentos) correspondeu, em 2019, a apenas 0,76% do orçamento. Além do mais, de 2015 para 2019 houve uma redução de 76,49%.
- Caso o contexto ou a legislação não mudem, talvez a alternativa seja ampliar ainda mais o uso das fundações de apoio para manutenção e complementação financeira da Universidade.

A administração central da UFRGS tem ciência desses dados, conforme apresentado pelo Pró-reitor de Planejamento e Administração em sessão do CONSUN no segundo semestre de 2018:

Ao longo dos últimos anos, tem se reduzido a proporção de orçamento total que é administrada pela Universidade, a qual é destinada a financiar o funcionamento da Universidade em termos de Despesas Correntes de custeio, bem como a reposição/expansão do capital físico (obras, máquinas, equipamentos) (Informação documental)⁵⁵.

Nesse sentido, decisões em nível de determinação administrativa vêm sendo tomadas para ajustar as ações ao contexto, como, por exemplo a redução de gastos, diminuição de manutenção predial e redução postos de serviços terceirizados:

Diante deste quadro, a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração da UFRGS tem buscado alocar recursos em inovações gerenciais e tecnológicas que reduzam o gasto por atividade, aumentando a eficiência da organização [...] Todavia, tais inovações não são suficientes para evitar a necessidade de cortes de despesas. Em alguns casos, como o de reformas prediais, a tendência é de que o ritmo de atendimento das necessidades de conservação, reestruturação e adequação predial seja reduzido. Por outro lado, ajustes quantitativos foram realizados nos contratos de serviços de terceiros, reduzindo-se o número de postos de trabalho

⁵⁴ Esse dado demonstra a queda, em termos reais, dos recursos de uso discricionários à disposição da Universidade, que vem enfrentando dificuldades para a manutenção de serviços e atividades, bem como para a aquisição de materiais permanentes e realização projetos de expansão. A falta de reajuste nas despesas de OCC é agravada pela inflação, a exemplo da tarifa de energia elétrica, que subiu 30% em janeiro de 2018.

⁵⁵ Documentos da Pró-reitoria de Planejamento e Administração – apresentação da situação orçamentária da UFRGS feita pelo Pró-reitor ao CONSUN no segundo semestre de 2018.

em atividades de limpeza, vigilância e outras atividades de suporte administrativo. O ano de 2018 foi o terceiro ano consecutivo em que se realizaram cortes quantitativos nos serviços terceirizados, que constituem a principal despesa de custeio da UFRGS. Todavia, é importante observar que não há mais espaço para cortes adicionais sem que se afete mais sensivelmente a qualidade das condições de funcionamento da Universidade (UFRGS, 2018?, n.p.)⁵⁶.

A delicada situação orçamentária da Universidade decorre, basicamente, do crescimento histórico exponencial das Despesas de Pessoal e Encargos Sociais e da falta de reajuste no grupo de Outras Despesas de Custeio e Capital (OCC), agravado ainda mais com o advento da Emenda Constitucional nº 95/2016.

No ano de 2017, as despesas de pessoal (incluindo inativos, pensionistas e encargos) continuaram aumentando em ritmo mais elevado do que as Outras Despesas de Custeio e Capital (OCC). Com a emenda constitucional 95 em vigor, a tendência é a compressão das despesas de custeio e capital (pois há um crescimento endógeno nas despesas de pessoal, decorrente, por exemplo, de regras legais previdenciárias e progressão funcional) (Informação documental)⁵⁷.

Para ilustrar o cenário, o Gráfico 1, a seguir, expõe a variação percentual de 2013 a 2019 das dotações orçamentárias de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais (76,87%) e do grupo de Outras Despesas de Custeio e Capital – OCC (1,39%), além do índice IPCA acumulado de janeiro de 2013 a dezembro de 2018 (41,59%), que representa o teto de reajuste no orçamento da Universidade a partir do estabelecimento da Emenda Constitucional nº 95/2016.

⁵⁶ Esses exemplos demonstram medidas em nível de determinação administrativa que vêm sendo tomadas para manutenção das atividades Universitárias com os recursos orçamentários disponíveis. Essas medidas estratégicas, ao serem adotadas por restrição direta ou escolha organizacional preventiva frente a fatores ambientais (disponibilização orçamentária disponibilizada pela União), têm caráter emergente. Não obstante, podem ser internalizadas deliberadamente pela Universidade; é o que parece ocorrer com base na análise dos dados coletados. Esse tipo de estratégia assemelha-se ao conceito de Estratégia Imposta, na definição de Mintzberg e Waters (1985).

⁵⁷ Documentos da Pró-reitoria de Planejamento e Administração – apresentação da situação orçamentária da UFRGS feita pelo Pró-reitor ao CONSUN no segundo semestre de 2018.

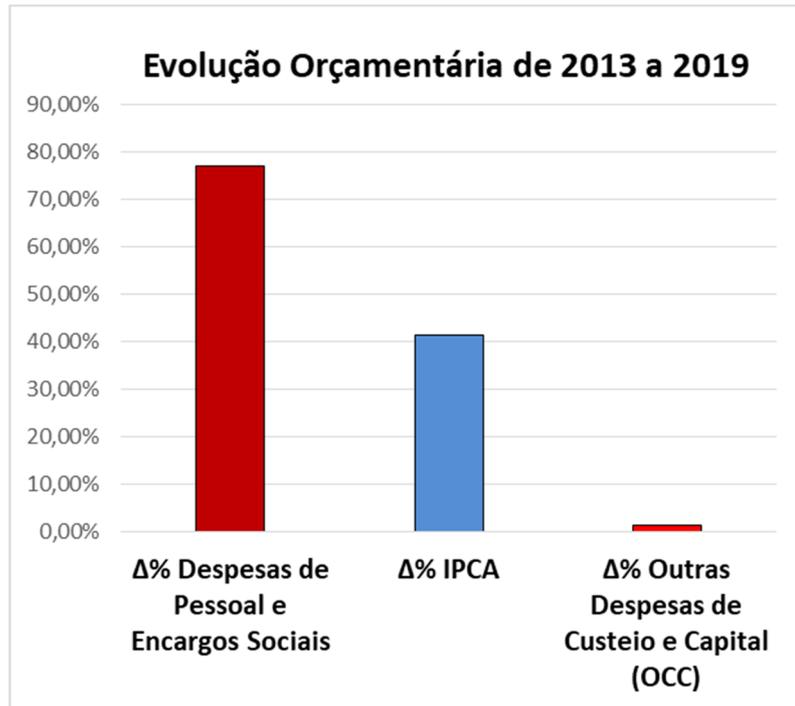


Gráfico 1 – Evolução Orçamentária de 2013 a 2019
Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de Informação Documental⁵⁸

A análise do gráfico evidencia a tendência histórica de contínua redução nas dotações orçamentárias para cobrir despesas de manutenção e expansão Universitária, cujas consequências são percebidas também no núcleo operacional:

O local onde eu trabalho é um pavilhão que a Unidade não tem recurso para manter. Então eu preciso captar recurso [externo] para manter a estrutura física do meu ambiente de trabalho. A gente gasta tranquilamente lá dois mil reais por mês com manutenção básica de dia a dia, que a *universidade não proporciona*, mas deveria. Atualmente tem a carência de recurso público geral (Docente 2, grifo nosso).

Ao ser indagado sobre o futuro da UFRGS diante desse contexto, o Reitor afirmou que “haverá, sim, restrições muito grandes ao funcionamento da universidade” (GOMES, L. E, 2018, n.p.). Para exemplificar possíveis impactos decorrentes contexto orçamentário, ele expôs que:

Pode ser, por exemplo, falta de recursos para manter a universidade, para a compra de insumos básicos para a graduação. Na infraestrutura, a construção de novos prédios e aquisição de novos equipamentos hoje já está reduzida a um mínimo, isso tende a se reduzir ainda mais. Com isso, uma universidade que precisa ter a renovação do seu parque tecnológico, renovação das suas bibliotecas, isso tudo ficará ameaçado pela progressão dessa emenda constitucional no sentido de redução do orçamento das universidades (GOMES, L. E, 2018, n.p.).

⁵⁸ Elaborado a partir de informações disponíveis nas Leis Orçamentárias Anuais e índice de correção do IPCA pelo portal do Banco Central do Brasil.

Em síntese, corroborando o que se expõe no Apêndice A, o contexto e a perspectiva futura da Universidade, ao depender majoritariamente do Financiamento Orçamentário para manutenção de sua estrutura e desenvolvimento de suas atividades, são de repleta incerteza⁵⁹. Assim, apesar de haver concepções conflitantes quanto a isto, o Financiamento Externo pode assumir um protagonismo cada vez maior no modelo de financiamento universitário. Em visão otimista, o Pró-reitor de Planejamento e Administração, no Relatório de Gestão de 2018, expôs que “a busca de recursos de arrecadação direta (recursos próprios captados na Fonte 250) é uma alternativa importante para atenuar as restrições orçamentárias” (UFRGS, 2018, n.p.)⁶⁰.

Concluída a análise da situação orçamentária, a seguir é feita a apresentação e análise do processo orçamentário propriamente dito – materializado pela Lei Orçamentária Anual –, observando as especificidades em sua elaboração, distribuição interna e execução.

5.2.2 Processo orçamentário

O processo orçamentário, diferentemente do Financiamento Externo, tem seu rito próprio fixado em legislação, efetuando-se com base em critérios objetivos. O orçamento da Universidade é parte integrante do orçamento do MEC, que, por sua vez, compõe o orçamento da União. Elaborado anualmente, o orçamento da UFRGS estará disposto na forma da Lei Orçamentária Anual, que dispõe a previsão das receitas e fixação das despesas da União para o respectivo exercício financeiro (GIACOMONI, 2017).

O propósito deste tópico, portanto, é fazer uma descrição e análise do processo orçamentário da UFRGS, evidenciando suas particularidades em consonância com o aporte teórico. A partir dos dados coletados, evidencia-se uma clara distinção entre formulação e execução orçamentária, aproximando-se ao conceito de estratégia como um Plano na

⁵⁹ Evidencia-se que o contexto do fenômeno estudado envolve aspectos internos e externos. Dessa forma, é limitada a compreensão sobre a formação das estratégias de financiamento da Universidade considerando a organização isolada de seu contexto, ou do ambiente externo.

⁶⁰ Essa manifestação trata exclusivamente dos recursos próprios, que são aqueles, fruto do Financiamento Externo, que estão disponíveis na Conta Única. Entretanto, não afasta a prerrogativa de que a Universidade deva intensificar as ações de Financiamento Externo de forma macro, tal como definido e apresentado nesta pesquisa, visto que os recursos próprios são apenas uma parcela das receitas obtidas no Financiamento Externo, conforme será descrito no tópico 5.3.

definição de Mintzberg (2006). Nesse processo, as decisões são tomadas majoritariamente em âmbito de determinação administrativa. O Reitor tem relativo grau de poder, mas comumente se atém a decisões globais sobre o direcionamento das ações, ficando a PROPLAN responsável pelas atividades de elaboração, execução e controle do orçamento, que as faz mediante ajustamento mútuo com as unidades executoras⁶¹ e o gabinete do reitor. Para direcionar a análise, o tópico foi estruturado em três partes: na primeira se apresentam informações relevantes para compreensão do processo orçamentário, que será explicado e analisado na segunda parte, e concluído com comentários adicionais.

Ao contrário do Financiamento Externo, em que a própria Universidade é responsável pela captação das receitas e execução das despesas, no processo orçamentário o papel da UFRGS tem um de caráter mais adaptativo e responsivo no que diz respeito ao seu potencial para geração de receita⁶². A capacidade de ação dos administradores profissionais que tratam de decisões concernentes ao Financiamento Orçamentário guarda relativo grau de dependência com o ambiente, uma vez que a disponibilidade financeira de recursos do Tesouro Nacional, conforme apresentado a seguir, é definida pelo MEC em ajuste à política fiscal da União, restringindo, de certa forma, o poder interno no processo decisório. Hardy *et al.* (1983, p. 415, tradução nossa) expõem que “muitos influenciadores externos afetam essas decisões financeiras, especialmente aqueles que provém recursos para a universidade”. “Não é um processo onde as nossas demandas chegam lá [no MEC], é da parte deles que vem uma definição do que é repassado” (Ex-Pró-reitor, grifo nosso). Isso corrobora a proposição de Hardy *et al.* (1983) de que algumas estratégias de determinação administrativa podem ser resultado de influência externa, por exemplo de fornecedores de recursos ou autoridades governamentais, dificultando a separação entre o fenômeno estudado e seu contexto⁶³.

⁶¹ As unidades com capacidade de fazer empenho são chamadas de unidades executora; nessa classificação estão as unidades acadêmicas (núcleo operacional) e demais órgãos da assessoria de apoio.

⁶² Em que pese determinadas ações exijam atuação do administrador profissional, tais como negociação junto ao MEC para solicitar créditos adicionais suplementares, o papel da Universidade é mais adaptativo e responsivo no que diz respeito ao seu potencial para gerar receita no processo orçamentário [fonte do Tesouro Nacional]. Hardy e Fachin (2000) já afirmavam que as universidades brasileiras sofrem muitas restrições ambientais devido à dependência governamental e imprecisão sobre a legislação futura. Ao contrário do processo de Financiamento Externo, no qual ela é o agente responsável pela geração e ampliação de sua receita, ao invés de simplesmente receber um valor estipulado pelo MEC em ajuste à política fiscal da União.

⁶³ Um exemplo dessa dependência foi o contingenciamento orçamentário anunciado pelo MEC no primeiro semestre de 2019. A partir dessa medida ambiental, os administradores profissionais da Universidade deverão buscar alternativas estratégicas para lidar com a situação, algumas delas já apresentadas, como é o caso da demissão de terceirizados, corte de despesas, entre outras.

Conforme Giacomoni (2017), o processo orçamentário pode ser resumido em quatro etapas: a elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária; execução orçamentária; e controle de avaliação da execução orçamentária. Considerando o princípio da unidade, cada órgão ou entidade governamental deve possuir apenas um orçamento, de modo que o orçamento da União seja único também (GIACOMONI, 2017). Dessa forma, o orçamento da UFRGS integra o orçamento do MEC, que, por sua vez, integra o orçamento da União na forma de LOA. Assim, o orçamento da Universidade resulta da equalização entre elaboração, distribuição e execução interna [orçamento da UFRGS] e elaboração, distribuição e execução da LOA [orçamento da União]⁶⁴.

A disponibilidade global de recursos do MEC é distribuída entre as universidades com base em critérios e fórmulas definidas em uma matriz, a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital (Ex-Pró-reitor). A Matriz OCC, popularmente conhecida como Matriz ANDIFES, instituída pela Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013, é um “instrumento de distribuição anual dos recursos destinados às universidades federais” (BRASIL, 2013, n.p.). No intuito de fornecer equidade na disponibilização orçamentária das IFES, a Matriz OCC é elaborada com base em critérios claros, transparentes e públicos, definidos no Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010 (SANT’ANA, 2017, p. 7).

Na elaboração das propostas orçamentárias anuais das universidades federais, o Ministério da Educação deverá observar matriz de distribuição, para a alocação de recursos destinados a despesas classificadas como Outras Despesas Correntes e de Capital (BRASIL, 2010, n.p.).

Os critérios usados para elaboração da Matriz OCC consideram tanto o tamanho da instituição, tendo como principal base o aluno concluinte, quanto a eficiência e qualidade da instituição (SANT’ANA, 2017). Resumidamente, esses critérios utilizados são o número de matrículas e quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e pós-graduação; oferta de cursos de graduação e pós-graduação; produção de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico; número de registro e comercialização de patentes; relação entre número de alunos e docentes; resultado da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES; existência de programas de mestrado

⁶⁴ Nesse processo, devido ao relativo grau de dependência externa, necessidade de observância a preceitos legais e dada situação orçamentária, a autonomia de gestão financeira e patrimonial da Universidade fica um pouco limitada, principalmente ao comparar o processo orçamentário ao Financiamento Externo, conforme tratado adiante.

e doutorado, bem como seus conceitos avaliados pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES; e existência de programas institucionalizados de extensão (BRASIL, 2010).

Uma vez definidos os quantitativos das variáveis da matriz, a Secretaria de Educação Superior (SESU) elabora a matriz orçamentária das IFES (matriz “Andifes” ou “OCC”) e aguarda o valor a ser repassado pelo Governo Federal ao Ministério da Educação (MEC). Essa Matriz (ANDIFES ou OCC), baseada no modelo do *Higher Education Funding Council for England* (conforme documento “Modelo Inglês - Origem Matriz atual”) é alimentada com os dados do Censo da Educação Superior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e de dados sobre os programas de Residência Médica, obtidos inicialmente do sistema de coleta de dados dos Hospitais Universitários (SIHUF) e posteriormente do Cadastro Nacional de Residência Médica (CNRM), gerados até abril de cada ano. Os dados oriundos desse levantamento são processados pelo INEP e pela CAPES, os quais são encaminhados para a SESU, que submete a matriz aos representantes do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (FORPLAD). [...] Ao considerar o valor da proposta orçamentária na matriz, define-se o montante cabível a cada órgão do MEC, através do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (Diretor DPO).

Devido à estrutura acadêmica da UFRGS ser do tipo departamental⁶⁵, as unidades acadêmicas têm relativo grau de autonomia (HARDY; FACHIN, 2000). Dessa forma, semelhantemente ao que ocorre com orçamento do MEC, parte dos recursos orçamentários de uso discricionário da UFRGS é internamente distribuído entre as unidades executoras de acordo com um modelo⁶⁶ que tem por parâmetros “o orçamento do ano anterior, o número de professores e alunos, o espaço físico utilizado e o custo médio por aluno na área específica⁶⁷” (HARDY; FACHIN, 2000, p. 55).

Historicamente existe uma distribuição de orçamento de custeio dos recursos do Tesouro Nacional para as Unidades Acadêmicas, Órgãos Auxiliares e Suplementares e Pró-reitorias. Somente recebem recursos as Unidades consideradas executoras, ou seja, as que elaboram empenhos. Quanto aos recursos de capital, o mesmo fica centralizado na PROPLAN⁶⁸ com atendimento às diversas Unidades Executoras

⁶⁵ O núcleo operacional, na definição de Mintzberg (2017), é dividido em unidades acadêmicas de acordo com as áreas de conhecimento. Dada a padronização das habilidades dos trabalhadores, as unidades têm relativo grau de autonomia, característica das burocracias profissionais.

⁶⁶ Alguns chamam esse “modelo” de “matriz”, pois a métrica é semelhante à adotada pelo MEC para distribuir o orçamento entre as IFES. Os critérios de mensuração dessa cota percentual levam em consideração “o orçamento do ano anterior, o número de professores e alunos, o espaço físico utilizado, e o custo médio por aluno na área específica” (HARDY; FACHIN, 2000, p. 55).

⁶⁷ De acordo com entrevistas realizadas com o Diretor DPO e com o Ex-Pró-reitor, essa métrica segue sendo utilizada. Não obstante, com a expansão promovida pelo REUNI (entre 2008 e 2012), foi adotado um critério incremental para sua atualização. Mas, na opinião desse Ex-Pró-reitor, a Universidade perdeu a oportunidade de elaborar uma métrica nova, com critérios efetivamente atualizados, por conta de políticas internas.

⁶⁸ Nesse trecho nota-se a centralização de decisões em nível de determinação administrativa, em que a PROPLAN, pertencente à assessoria de apoio, faz a gestão dos recursos orçamentários da Universidade.

considerando aquelas Institucionais (exemplo: equipamentos do CPD que atende toda a Universidade; livros Biblioteca Central) de maior relevância (Diretor DPO).

Feitas considerações, a seguir será descrito e analisado o processo orçamentário propriamente dito, ou seja, o fluxo de decisões e ações inerentes ao Financiamento Orçamentário. Para fins didáticos, optou-se por representá-lo em forma textual ao invés de diagrama. Assim, pode-se entrar em detalhes para aprofundar a análise, com pontos em destaque nas notas de rodapé. Portanto, os parágrafos estão estruturados de forma a demonstrar o processo orçamentário em dez etapas sequenciais.

Etapa 1. O MEC, com base em sua previsão orçamentária para o exercício subsequente⁶⁹ – definida pelo Ministério da Economia –, roda a Matriz OCC⁷⁰ para aferir a parcela orçamentária destinada a cada universidade. Feito isso, o Ministério de Educação informa às IFES o teto de suas dotações orçamentárias⁷¹.

Etapa 2. A UFRGS/PROPLAN recebe informação sobre o teto de sua dotação orçamentária para os recursos do Tesouro Nacional e, concomitantemente, solicita às unidades executoras internas suas estimativas de arrecadação de recursos próprios, o que é mensurado com base no histórico de arrecadação dos últimos dois anos, do exercício corrente e estimativa de arrecadação para o ano seguinte⁷².

Etapa 3. Com a informação sobre o teto de sua dotação orçamentária para os recursos do Tesouro Nacional e consolidação da previsão de arrecadação dos recursos próprios das unidades executoras, a PROPLAN distribui os valores no SIOP⁷³ de acordo com os programas de governo⁷⁴.

⁶⁹ Em respeito ao princípio da anualidade ou periodicidade, como bem definido por Giacomoni (2017), o orçamento limita-se a um período de tempo. Nesse caso é coincidente com o exercício civil.

⁷⁰ Vale lembrar que essa matriz não considera as despesas de Pessoal e Encargos Sociais, que são despesas ordinárias. Ou seja, devem ser integralmente pagas conforme o quadro de pessoal de cada universidade.

⁷¹ Nota-se que o processo se inicia no ambiente externo. Não parte da UFRGS uma definição sobre suas necessidades, mas sim do MEC sobre qual será o teto para fixação de suas despesas que tenham como fonte recursos do Tesouro Nacional. É nesse sentido que o autor argumenta o caráter adaptativo/responsivo da Universidade no que tange à sua capacidade de obtenção de receita do Tesouro Nacional. Ao contrário do que ocorre com as dotações destinadas para recursos próprios, nas quais parte das unidades executoras uma projeção de arrecadação, posteriormente enviada ao MEC para liberação de dotação orçamentária.

⁷² Vale lembrar, conforme visto no tópico anterior, que parte das dotações orçamentárias dispostas na LOA tem como fonte recursos próprios da UFRGS, alocadas em despesas de custeio e de capital. O restante das receitas é proveniente do Tesouro Nacional – obrigação constitucional da União com o financiamento das universidades.

⁷³ Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – é um sistema informatizado que comporta o processo de planejamento e orçamento do Governo Federal.

⁷⁴ Segundo Manual Técnico do Orçamento de 2018, toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos definidos no período do PPA, sendo divididos em Programas Temáticos e Programas de Gestão (BRASIL, 2017) Essas classificações vão ao encontro do princípio

Etapa 4. O Reitor aprova⁷⁵ a programação orçamentária, que então é devolvida ao Ministério da Educação.

Etapa 5. O MEC consolida seu orçamento, incluindo as propostas de todas IFES, e o devolve ao Ministério da Economia.

Etapa 6. O Ministério da Economia consolida o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União e o envia, até o dia 31 de agosto, ao Congresso Nacional para votação.

Etapa 7. O Congresso Nacional aprova o PLOA e submete para sanção presidencial até 15 de dezembro.

Etapa 8. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é aprovado e publicado em forma de Lei Orçamentária Anual (LOA)⁷⁶.

Etapa 9. A UFRGS recebe seu orçamento e, considerando as dotações disponíveis na LOA, faz a estimativa de distribuição interna de uma cota percentual das Despesas de Custeio do Tesouro Nacional, utilizando sua métrica própria.

Etapa 10. A última etapa se refere à execução orçamentária propriamente dita. Em sendo estipuladas dotações orçamentárias globais para os grupos de natureza de despesas, no decorrer do exercício o MEC vai liberando gradualmente limites de empenho para liquidação e pagamento das despesas que tenham como fonte os recursos do Tesouro Nacional⁷⁷. Esse controle é feito pela PROPLAN, que por sua vez delibera⁷⁸, sobre a

orçamentário da discriminação ou especialização, que, conforme Giacomoni (2017), indica que as receitas e despesas devem ser apresentadas de maneira detalhada evidenciando a origem e aplicação dos recursos de forma pormenorizada.

⁷⁵ Em que pese haja, regimentalmente, a previsão de que o orçamento da Universidade deva ser aprovado pelo CONSUN, na prática, quem o faz é o Reitor, conforme informado pelo Diretor do DPO. Essa aprovação diz respeito à alocação das despesas de acordo com suas classificações e programas de governo, conforme especificado na Etapa 3.

⁷⁶ Geralmente o limite de dotação não se altera significativamente entre a PLOA e LOA. O controle é feito pela liberação das dotações por limites de empenho, que são gradativos ao longo do exercício, mas nem sempre são 100% liberados (Diretor DPO).

⁷⁷ Esse é um mecanismo que o MEC utiliza para controlar os gastos das universidades. Pode haver situações em que, mesmo havendo dotação orçamentária, não há limite de empenho, inviabilizando a liquidação e pagamento da despesa, que ainda deverá contar com a disponibilidade financeira suficiente (repassada pelo MEC à Universidade por ordem bancária). Atendendo a essas situações, as despesas podem ser efetuadas (MEC, 2015). O contingenciamento dos recursos das universidades, anunciado pelo ministro da educação Abraham Weintraub no primeiro semestre de 2019, conforme apresentado no Apêndice A, é um exemplo de bloqueio de limite de empenho. Até julho de 2019, época de conclusão da redação desta pesquisa, o MEC havia liberado para fins de empenho, sequencial e gradativamente, 20%, 20%, 8% e 5% do total da dotação orçamentária para o exercício corrente (Diretor DPO).

⁷⁸ Aqui se evidencia o controle centralizado na PROPLAN, que toma decisões em nível de determinação administrativa buscando a equalização, por ajustamento mútuo, entre as necessidades das unidades executoras e a disponibilidade e situação orçamentária/financeira da Universidade, com a chancela do Reitor na cúpula estratégica – exemplo de desempenho de funções híbridas, conforme relatado no tópico 5.1.

disponibilização (também gradual) de limite de empenho às unidades executoras. Quanto às dotações que tenham como fonte recursos próprios, caso a Universidade precise aumentar esse limite, pode solicitar ao MEC a abertura de crédito suplementar⁷⁹ por excesso de arrecadação⁸⁰.

Em termos de distribuição de poder no processo orçamentário, regimentalmente o CONSUN é a instância máxima; na prática, ele é representado pelo Reitor⁸¹. Não obstante, em que pese o Reitor tenha prerrogativa para deliberar decisões sobre a elaboração e execução do orçamento, comumente se atém a decisões sobre direcionamento global das ações e negociações com agentes externos, em especial com o MEC. Assim, na prática, fica a PROPLAN encarregada da gestão orçamentária: elaboração, execução, controle e prestação de contas. Dessa forma, não se verifica o exercício de uma rígida supervisão direta entre o Reitor e a PROPLAN no processo orçamentário, em que pese haja linha hierárquica entre eles.

Quanto à relação entre a PROPLAN e as unidades executoras, não se verifica linha hierárquica. Entretanto, pelo fato de a PROPLAN ser responsável pela execução e controle do orçamento, desempenha funções híbridas: tanto como assessoria de apoio, quanto como linha intermediária, por meio de determinações administrativas às unidades executoras mediante ajustamento mútuo⁸². Distribuída a cota percentual do orçamento às unidades referente aos recursos do Tesouro Nacional, seus diretores têm autonomia para geri-las conforme suas necessidades locais, entretanto devem sempre observar o limite de empenho que a PROPLAN lhes designa⁸³. Hardy e Fachin (2000, p. 52) já afirmaram que, à época, “Cabia aos diretores a responsabilidade oficial pela alocação de recursos dentro de sua unidade, mas os orçamentos universitários eram tão limitados em vários itens de despesas,

⁷⁹ O crédito suplementar, na definição de Giacomoni (2017), tem por objetivo reforçar dotações orçamentárias insuficientemente previstas, dependendo de prévia autorização legislativa. A necessidade de solicitar aumento de dotação orçamentária para utilização de recursos próprios demonstra uma ação/decisão estratégica tipicamente emergente, na definição de Mintzberg (2006).

⁸⁰ Para execução de despesas com fonte de recursos próprios, a partir de 2019 não há mais controle pelo MEC do limite de empenho, podendo a Universidade executar as despesas até o teto da dotação orçamentária para recursos próprios (Diretor DPO).

⁸¹ Pelo fato do CONSUN ser um órgão colegiado, nos moldes de Hardy e Fachin (2000), acaba sendo representado pelo Reitor – representante legal da Universidade, ambos pertencentes à cúpula estratégica.

⁸² Conforme demonstrado no tópico 5.1, que versou sobre a estrutura organizacional da Universidade, não se verifica linha hierárquica entre a PROPLAN e as unidades acadêmicas. Dessa forma, não há o que falar em supervisão direta nas definições de Mintzberg (2017).

⁸³ Cabe ressaltar que o limite de empenho liberado pelo MEC à UFRGS/PROPLAN não é vinculado ao limite de empenho que a PROPLAN disponibiliza às unidades executoras. Dessa forma, pode essa Pró-reitoria centralizar uma parcela maior do limite para atendimento a despesas específicas por meio dessa reserva (Diretor DPO).

que muito pouco poder estava envolvido nessas questões”. De acordo com a análise dos dados coletados, essa informação parece ainda prosperar no que diz respeito à gestão local (unidades acadêmicas do núcleo operacional) dos recursos de fonte do Tesouro Nacional. Por outro lado, “os recursos próprios são gerados com total autonomia delas; apenas deve-se observar o limite de dotação orçamentária” (Diretor DPO, grifos nossos). Dessa forma, há maior poder conferido aos diretores no núcleo operacional para utilização de seus recursos próprios se comparado ao uso de recursos do Tesouro Nacional.

No processo orçamentário, nota-se uma clara distinção, inclusive cronológica, entre formulação e execução do orçamento. Nesse sentido, é pertinente relacionar o processo orçamentário à estratégia como um Plano, materializado pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Na definição de Mintzberg (2006), o Plano representa um curso de ação conscientemente pretendido, um conjunto de diretrizes para lidar com uma situação. “Por essa definição, as estratégias têm duas características essenciais: são criadas antes das ações às quais vão se aplicar e são desenvolvidas consciente e propositalmente” (MINTZBERG, 2006, p. 24). A análise dos dados coletados permite que sejam verificadas essas duas características no processo orçamentário: a Lei Orçamentária Anual, que orienta as ações de financiamento, é planejada e elaborada no exercício anterior à sua implementação, quando efetivamente será colocada em prática. Não obstante, mesmo tendo caráter deliberado, vez que a intenção é executar o orçamento tal como previsto, algumas estratégias podem emergir. Um recurso comumente utilizado pela UFRGS, que permite realizar ajustes não antes planejados, é a solicitação de aumento de dotação orçamentária mediante crédito suplementar por excesso de arrecadação⁸⁴. Outro exemplo que tipifica o caráter emergente de uma decisão estratégica foi, no primeiro semestre de 2019, o remanejamento de dotações de Capital para Custeio, conforme noticiado pelo Pró-reitor de Planejamento e Administração em uma sessão do CONSUN no referido semestre. Em ambos exemplos a Universidade lança mão do uso de mecanismos retificadores do orçamento (GIACOMONI, 2017).

A necessidade de observar todas especificidades abordadas neste tópico, somadas à problemática contextual no que diz respeito à situação orçamentária da Universidade, limita,

⁸⁴ O crédito suplementar é uma classificação de créditos adicionais que tem por objetivo reforçar dotações orçamentárias insuficientemente previstas. Sua abertura depende de prévia autorização legislativa (GIACOMONI, 2017). Na Universidade, a solicitação de crédito suplementar geralmente ocorre para aumentar a dotação orçamentária de recursos próprios, que tiveram excesso de arrecadação (Diretor DPO).

em certa medida, sua autonomia de gestão financeira e patrimonial⁸⁵. Hardy e Fachin (2000) já haviam feito essa consideração à época. “Há consideráveis restrições e muita burocracia⁸⁶ no dispêndio de verbas públicas e, para escapar de tais limitações, algumas universidades criaram fundações de apoio” (HARDY; FACHIN, 2000, p. 54). A partir disso, com a criação da FAURGS⁸⁷ em 1994, intensificou-se a presença do Financiamento Externo na Universidade, resultando no modelo vigente.

A universidade deveria ter condições próprias de manutenção, para que as captações [Financiamento Externo] pudessem ser acréscimos para a estrutura da universidade. Só que hoje a gente não tem grana nem para manter a universidade do jeito que ela está, então tu tens que captar também para isso (Docente 2).

Antes de avançar sobre o Financiamento Externo, o tópico a seguir trata da configuração do conflito no processo orçamentário.

5.2.3 O conflito e o processo orçamentário

No conceito de Mintzberg (1985), o conflito é definido como resultado de interesses antagônicos entre atores em uma organização ou forças opostas à ordem vigente; também é identificado quando há falta de consenso e harmonia (HARDY; FACHIN, 2000). Entretanto, no processo orçamentário ele tende a ser moderado, uma vez que a maioria das decisões são tomadas em nível de determinação administrativa e os atores envolvidos no processo decisório parecem ter ciência da limitação orçamentária da UFRGS e necessidade de observância a regimentos e legislações, que limitam o exercício de poder e influência na obtenção e alocação de recursos.

Hardy e Fachin (2000) demonstram que o conflito tem maior propensão a emergir nas decisões de escolha coletiva, em especial nos processos decisórios que assumem o modelo político. Entretanto, conforme visto, o fluxo de decisões e ações no processo orçamentário não envolve esses tipos de decisão em larga escala, ocorrendo basicamente

⁸⁵ Caso a UFRGS dispusesse apenas dos recursos do Tesouro Nacional para o exercício de suas funções, e se mantivesse os quantitativos orçamentários que hoje se tem, seu funcionamento seria comprometido radicalmente.

⁸⁶ Nessa sentença, o termo “burocracia” foi utilizado de forma coloquial, descolado de seu significado Weberiano tradicional.

⁸⁷ Fundação de Apoio à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS).

em nível de determinação administrativa, comumente verificadas quando envolvem decisões financeiras ou quando dizem respeito ao *staff* (assessoria) de apoio, como é o caso do papel da PROPLAN no processo decisório.

A análise dos dados demonstrou que, na UFRGS, a maioria das decisões concernentes ao processo orçamentário (Financiamento Orçamentário) fica centralizada na PROPLAN, que gerencia o orçamento da Universidade em ajustamento mútuo entre o Reitor e os diretores das unidades executoras. Em entrevista, O Diretor do DPO, encarregado de operacionalizar a elaboração e execução do orçamento da UFRGS, afirmou que “não é comum haver conflito no processo orçamentário”, nem em sua elaboração, tampouco em sua execução, e que não se recordava de algum evento significativo dessa ordem.

Hardy e Fachin (2000, p. 55 e 52, grifo nosso) já afirmaram que “ninguém considerava que o processo de alocação de recursos tivesse características políticas porque todos sabiam que não havia muita margem para negociação” e que “cabia aos diretores a responsabilidade oficial pela alocação de recursos dentro de sua unidade, mas os orçamentos universitários eram tão limitados em vários itens de despesas, que muito pouco poder estava envolvido nessas questões”. Dada a revisão que se fez sobre o contexto e a situação orçamentária da Universidade, somando-se às informações obtidas com o Ex-Pró-reitor e com Diretor do DPO, é possível inferir que essas características ainda possam ser verificadas no processo de elaboração e execução do orçamento da UFRGS⁸⁸. Além disso, existe a necessidade de serem observados regramentos e legislações competentes que restringem, em certa medida, a capacidade de ação, podendo ser resultado de imposição ambiental, dado o contexto.

Quanto aos recursos próprios de cada unidade, cujas dotações orçamentárias estiverem previstas na LOA, os diretores das unidades executoras têm total autonomia para geri-los, portanto não há maiores conflitos nesse sentido (Diretor DPO). Os recursos do Tesouro Nacional, entretanto, são geridos pela PROPLAN, que utiliza um modelo com critérios objetivos para distribuir entre as unidades uma cota percentual do orçamento para as Despesas de Custeio, conforme demonstrado no subtópico anterior. Atualmente essa métrica é bem aceita, conforme afirmado pelo Diretor do DPO, não obstante o Ex-Pró-reitor

⁸⁸ A proposição de Hardy *et al.* (1983) de que as estratégias universitárias tendem a exibir um notável grau de estabilidade, desestimulando grandes “revoluções estratégicas”, e a afirmação de Mintzberg (2017) de que, nas burocracias profissionais, as mudanças são lentas e graduais, ajudam a sustentar o argumento.

relatou que, após a expansão promovida pelo REUNI⁸⁹, essa “matriz” necessitava de uma atualização, que não foi possível por conta de conflitos internos de ordem estrutural:

[...] essa matriz não foi atualizada por uma dificuldade, digamos, política interna da UFRGS, onde as diferentes unidades [...] queriam cada uma avançar mais sua participação dentro do orçamento da UFRGS, e isso aí não foi possível, digamos assim, chegar num acordo, numa fórmula matemática que permitisse definir melhor isso. [...] esse conflito foi mais ou menos contornado por um critério incremental, então foi dado um aumento para as diferentes unidades [...] de participação de verbas, e o pessoal, digamos assim, reduziu o grau de pressão [...] essa defasagem existe, mas ela não é tão gritante, tanto que não tem nenhum diretor de unidade em pé de guerra aqui dentro, as coisas estão mais ou menos controladas, mas tem espaço para, digamos assim, melhorar os critérios de distribuição interna (Ex-Pró-reitor).

Quanto às Despesas de Capital de fonte do Tesouro Nacional, conforme visto no tópico anterior e informado pelo Diretor do DPO, ficam centralizadas sob controle da PROPLAN, não sendo repassadas às unidades em sua cota orçamentária. Nesse sentido, o Ex-Pró-reitor relatou que, por vezes, poderiam se verificar alguns conflitos decorrentes dessa ordem. Quando há necessidade de manutenção estrutural das unidades, e elas não conseguem fazer com seus recursos próprios, recorrem à Superintendência de Infraestrutura (SUINFRA) (Ex-Pró-reitor). Ligada à PROPLAN, a SUINFRA tem por finalidade zelar pela infraestrutura da Universidade, construindo e conservando seu patrimônio. Contudo, nem sempre ela tem capacidade de atender a todas demandas das unidades, podendo gerar conflito:

O atrito que tinha de certas unidades era com relação a SUINFRA, que não tinha capacidade, gente e recursos para manutenção de certos prédios. [...] às vezes tinha um certo conflito onde o diretor de unidade tinha, por exemplo, dificuldades em manter seus serviços, mas nada muito espalhado (Ex-Pró-reitor).

Em âmbito organizacional, os conflitos que se verificaram a partir dos dados coletados foram esses, nenhum significativamente capaz de alterar o curso das ações ou modificar decisões que interferissem na estratégia realizada. Portanto, considerando que as decisões são tomadas majoritariamente em nível de determinação administrativa e que os atores envolvidos no processo decisório devem ter ciência da escassez de recursos e do regramento a ser observado nesse processo, o exercício político de poder e influência,

⁸⁹ O REUNI, reestruturação e Expansão das Universidades Federais, foi instituído pelo Decreto 6.096 em 24 de abril de 2017 e implementado em 2008 com conclusão prevista para 2012. Seu objetivo foi o de retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovessem expansão física, acadêmica e pedagógica (BRASIL, 2010). Nesse período, houve uma grande expansão do ensino superior público como um todo. Na UFRGS, foi aumentado o número de cursos, vagas, alunos, professores; foram construídos e reformados prédios, dentro outros (Ex-Pró-reitor).

demonstrado por Mintzberg (1985) parece ser um tanto limitado. Assim, no processo orçamentário, o conflito tende a ser moderado.

Em contrapartida, a seguir será apresentado e analisado o processo de Financiamento Externo da Universidade, em que os conflitos são mais visíveis.

5.3 O FINANCIAMENTO EXTERNO

Inicialmente, é importante reforçar que, nesta pesquisa, o termo Financiamento Externo diz respeito a toda e qualquer receita, independente de origem pública ou privada, que a Universidade obtenha além daquela prevista na Lei Orçamentária Anual, muito embora, conforme visto no tópico 5.2, parte das receitas orçamentárias tenha como fonte recursos próprios da Universidade – gerados via Financiamento Externo.

Na UFRGS a receita externa é obtida, via de regra, mediante a execução de projetos de ensino, pesquisa ou extensão, em que o público interessado – quem concede o recurso financeiro – pode ter qualquer personalidade jurídica, ou até mesmo ser pessoa física. A viabilidade desses projetos se deve muito ao esforço dos profissionais do núcleo operacional que, dotados de expertise, conseguem revertê-la em receita financeira.

Atualmente, o Financiamento Externo é realidade institucionalizada na UFRGS, que parece ter ganhado força a partir dos anos 1990, especialmente em 1994 com a criação da FAURGS⁹⁰. Há uma estrutura direcionada para dar conta desse processo, com normativas internas próprias⁹¹ e assessorias de apoio encarregadas especificamente dessas finalidades. Na comunidade acadêmica, alguns entendem que o Financiamento Externo é uma alternativa para atenuar as restrições orçamentárias inerentes ao Financiamento Orçamentário, sendo que essa parece ser também a visão da administração central da

⁹⁰ A literatura, revisada no tópico 3.1.2, mostra que a busca por Financiamento Externo nas universidades públicas brasileiras iniciou a partir dos anos 1980, intensificando-se nos anos 1990. É o que parece ter acontecido na UFRGS ao comparar os resultados dos estudos de Hardy e Fachin (2000) com o modelo atual, apresentado neste trabalho. Na pesquisa dos autores, feita entre 1987 e 1988, nada foi dito sobre Financiamento Externo ou capacidade da Universidade de gerar receita, apenas se fala sobre o processo orçamentário e a obrigação do Estado com o financiamento. Há apenas uma passagem do livro que fala sobre receitas dos cursos de pós-graduação, entretanto sem entrar no mérito de como se dava o processo ou quem efetivamente os financiava. Dessa forma, infere-se que, ainda que houvesse algum esforço da Universidade para gerar receita, não havia grandes proporções.

⁹¹ A exemplo da Decisão CONSUN nº 193/2011, que define e regula os projetos de interações acadêmicas.

Universidade⁹². À guisa de exemplo, o Plano de Desenvolvimento Institucional – instrumento de direcionamento estratégico máximo na Universidade – apresenta, dentre outros, o objetivo de “fortalecer projetos de transferência de tecnologia, licenciamento de patentes, prestação de serviços, desenvolvimentos conjuntos, entre outros, em benefício da Universidade” (UFRGS, 2016, n.p., grifos nossos). Além do mais, o Relatório de Gestão do exercício de 2018 corrobora tal afirmativa, apresentando que “a busca de recursos de arrecadação direta (recursos próprios captados na Fonte 250) é uma alternativa importante para atenuar as restrições orçamentárias [...]”; sendo assim, “[...] o esforço de arrecadação direta deverá ser mantido, como forma de atenuar a forte restrição de financiamento para custeio e capital que vem afetando a UFRGS” (UFRGS, 2018?, n.p.).

Não obstante, conforme demonstrado no referencial teórico e confirmado a partir dos dados coletados nessa investigação, existem na comunidade acadêmica visões críticas a essa realidade, que tendem a emergir no processo decisório, podendo gerar conflito. O presente tópico, portanto, visa a analisar o processo de Financiamento Externo na Universidade de forma a entender como se formam suas estratégias, considerando as diferentes concepções e os conflitos como fatores potencialmente capazes de alterar o curso das ações. Para tanto esta seção é subdividida em quatro subtópicos.

O primeiro deles (5.3.1) tem um caráter mais expositivo e descritivo, que permitirá compreender como se dá o processo de Financiamento Externo, quais suas características e particularidades. As evidências apresentadas derivam, principalmente, da entrevista com o Diretor do DEPROCON, da observação participante do Autor e de informações dispostas em sistemas de gestão da Universidade⁹³.

Abarcadas suas características, o segundo subtópico analisa o processo decisório concernente aos projetos de Financiamento Externo de forma a compreender, em um fluxo de decisões ou ações, como se formam suas estratégias. Para tanto, lança-se mão, principalmente, do aporte teórico de Mintzberg (2006, 2017) sobre estratégia e estrutura organizacional, de Hardy e Fachin (2000) e Hardy *et al.* (1983) sobre formação estratégica e

⁹² Esse fato não exclui a possibilidade de que a administração central também veja o processo de Financiamento Externo sob uma concepção crítica (conforme algumas declarações do reitor no Apêndice A, nas quais se fala do contexto no financiamento universitário). Não obstante, é inegável que haja incentivo à captação de recursos externos além daqueles fornecidos pelo Tesouro Nacional via Lei Orçamentária Anual; há direcionamentos disso nos instrumentos de gestão estratégica da Universidade (PDI e Plano de Gestão).

⁹³ Tais como Sistema de Interações Acadêmicas (SIA), Planilhas de Controle da PROPLAN e outros mecanismos de gestão.

processo decisório em ambientes universitários e de Mintzberg e Waters (1985) sobre os tipos de estratégias. A análise dos dados evidencia que a proposição dos projetos parte majoritariamente de intenções próprias de seus coordenadores, lotados nas unidades acadêmicas do núcleo operacional, apesar de haver direcionamentos genéricos nos instrumentos de orientação estratégica da Universidade (PDI e Plano de Gestão). Dessa forma, sendo as ações no núcleo operacional frouxamente acopladas ao direcionamento organizacional comum, as estratégias se assemelham à tipologia de Mintzberg e Waters (1985) de “estratégias desconexas”. Além disso, é importante ressaltar que o fluxo decisório é participativo, cruzando toda estrutura organizacional – do núcleo operacional à cúpula estratégica –, passando também pelas assessorias de apoio, assim, coexistem decisões em nível de julgamento profissional, determinação administrativa e escolha coletiva.

Quando em um processo decisório os julgamentos não se restringem apenas à verificação sobre o atendimento a normativas e regramentos⁹⁴, as concepções que os atores têm sobre os temas em debate tendem a justificar suas decisões, ou ao menos parte delas. Assim, considerando os dados coletados e a proposição de que os conflitos são mais visíveis em decisões de escolha coletiva, sugere-se que os enfrentamentos sobre os projetos de Financiamento Externo sejam embasados pelas concepções que esses atores têm sobre o tema. Dessa forma, o tópico 5.3.3 se propõe a apresentar algumas diferentes concepções sobre o Financiamento Externo na Universidade, seguindo a proposição de Velloso e Marques (2005) para compreender em que o conflito se funda. Os autores argumentam que, nesse processo, sobressaem-se duas linhas de concepção opostas. Em um campo há os que defendem as captações externas como alternativa para manutenção da Universidade em um contexto de redução relativa das verbas alocadas pelo Tesouro Nacional, trazendo benefícios para a Universidade e para a sociedade, e, noutro campo, situam-se os que entendem que a captação irrestrita pode ser um passo para a privatização da universidade pública, criando indesejável heteronomia para a Instituição. Para o arcabouço desta pesquisa, mesmo supondo que dificilmente existam apenas dois campos de concepções, foi suficiente seguir a proposição dos autores para verificar a materialização dos conflitos e sua relação com o processo estratégico. Dessa forma, metodologicamente, esses grupos foram denominados de “visão otimista” e “visão crítica”. Entretanto, a análise dos dados sugere que separar os

⁹⁴ Tal como geralmente ocorre nas assessorias de apoio, em que o processo decisório prevalecente é o analítico-racional na definição de Hardy e Fachin (2000).

atores envolvidos no processo decisório em apenas dois grupos de concepções tipicamente opostas limita o entendimento do fenômeno.

Por fim, o último subtópico visa a analisar a relação entre os conflitos que emergem no processo decisório e a formação das estratégias de Financiamento Externo da UFRGS, seguindo as proposições de Mintzberg (2006, 1985), Hardy e Fachin (2000) e Hardy *et al.* (1983). Argumenta-se que, nas deliberações das assessorias de apoio sobre os projetos de interação, o modelo decisório analítico-racional prevalece, uma vez que eles são avaliados com critérios impessoais em observância a regras e regulamentos formais, não havendo muita margem para enfrentamentos. Não obstante, sua aprovação final se dá em nível de decisão coletiva no CONSUN (cúpula estratégica), na qual o modelo decisório prevalecente assume a forma de “lata de lixo”. Nesse processo, os atores com concepções críticas aos projetos, ao mobilizarem esforços no intuito de romper a inércia do sistema, permitem à “lata de lixo” confundir-se com o modelo político, configurando o conflito nos termos de Mintzberg (1985). Entretanto, a maneira como eles se manifestaram durante o período de investigação não lhes conferiu força suficiente para modificar o curso das ações ou decisões com alguma consistência, confirmando a alta inércia característica do modelo “lata de lixo”. Isso reforça a proposição de Mintzberg (2017) sobre a tendência de prevalecerem as decisões tomadas pelos profissionais dotados de expertise quando os temas em debate envolvem questões técnicas.

Feita apresentação, a seguir será tratado cada um dos tópicos individualmente.

5.3.1 Celebração e execução de projetos

O ponto de partida para compreender a formação das estratégias de Financiamento Externo é saber como o recurso financeiro é obtido e como ele é executado. Na UFRGS a receita externa é gerada, majoritariamente, mediante execução de projetos⁹⁵ de ensino, de pesquisa ou de extensão, nos quais seus profissionais – dotados de expertise – conseguem

⁹⁵ A definição clássica de projeto comporta bem seu significado para o Financiamento Externo na Universidade: esforço temporariamente empreendido na criação de um produto ou serviço de natureza exclusiva. Os projetos se diferenciam das atividades finalísticas de rotina da Universidade pelo fato de serem temporários e únicos.

revertê-la em recurso financeiro. Portanto, presume-se que seus resultados sejam de interesse de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que estariam dispostas a pagar por isso. A formalização desse processo se dá mediante lavratura de instrumentos jurídicos entre as partes envolvidas, denominados genericamente de “instrumentos de cooperação”.

A gestão financeira dos projetos da Universidade é feita, salvas excepcionalidades, por suas fundações de apoio, que são entidades privadas sem fins lucrativos. Dessa forma, a responsabilidade da UFRGS se atém primordialmente aos quesitos técnicos de sua execução. “Dadas as dificuldades existentes de financiamento, fortaleceu-se a ideia, que já vinha de outras universidades maiores, de utilizar as fundações de apoio como forma de captação de recursos” (Conselheiro 2). Na UFRGS, “um marco para isso são os anos 1990 com a criação da FAURGS” (Conselheiro 1), fazendo prosperar o processo de Financiamento Externo na Universidade. Na execução dos instrumentos de cooperação, as fundações de apoio adotam regulamento específico de aquisições e contratações de obras e serviços (BRASIL, 1994). Esse regulamento está disposto no Decreto nº 8.241, de 21 de maio de 2014, que, somado à sua natureza jurídica, confere a elas maior flexibilidade na execução de despesas, inclusive para contratação e remuneração de pessoal, se comparado ao regramento e legislação que a Universidade deve observar.

A principal vantagem de utilizar as fundações de apoio para gestão financeira dos projetos deve-se ao fato de que, se a receita for recebida diretamente por elas – sem passar pela Conta Única da Universidade –, a execução de suas despesas não depende de dotação orçamentária tampouco de limite de empenho. Dessa forma, não há um teto que limite o recebimento de receitas tampouco a execução de despesas, diferentemente do que ocorre com a utilização de recursos orçamentários, que são limitados às dotações previstas na LOA⁹⁶. Assim, tudo que a UFRGS for capaz de arrecadar via processo de Financiamento

⁹⁶ É importante deixar claro que eventuais saldos financeiros dos projetos, bem como taxas cobradas pelo uso da infraestrutura da Universidade são creditadas em sua Conta Única, criando a obrigação de que, posteriormente, haja dotação orçamentária disponível para sua utilização (essa é uma das formas de se obter o que se chama de recursos próprios). Para fins didáticos, tome-se as seguintes frases hipotéticas para ilustrar a dinâmica da utilização das fundações de apoio na gestão dos projetos: “todo recurso financeiro que entra na Conta Única da UFRGS, ao sair, necessita de dotação orçamentária e limite de empenho disponíveis na LOA”, logo “todo recurso financeiro recebido diretamente pelas fundações de apoio, sem passar pela Conta Única, não necessita de dotação orçamentária, tampouco limite de empenho”. Dessa forma, não há qualquer limite para recebimento de receitas e execução de despesas desde que diretamente recebidas pelas fundações de apoio. O que por ventura pode acontecer é que eventuais saldos ou taxas sejam recolhidos à Conta Única da Universidade, que exigirá – a posteriori – dotação orçamentária de recursos próprios para sua utilização, conforme visto no tópico 5.2.

Externo, se for diretamente recebido pelas fundações de apoio, sem passar pela Conta Única, a execução das despesas não deduzirá seu limite de crédito orçamentário. Entretanto, há casos específicos em que a receita é recebida pela UFRGS e posteriormente empenhada à fundação de apoio, necessitando assim de dotação orçamentária. Dessa forma, a administração central da Universidade preconiza o recebimento e execução dos recursos diretamente pelas fundações⁹⁷.

Atualmente a UFRGS opera com quatro fundações de apoio, a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS), a Fundação Empresa-Escola de Engenharia (FEENG), a Fundação Luiz Englert (FLE) e a Fundação Médica do Rio Grande do Sul. A coordenação de cada projeto é responsável por selecionar a fundação de apoio de sua preferência para gestão dos recursos. Há, via de regra, três alternativas para celebração de instrumentos de cooperação, sumariamente identificadas a seguir e detalhadas adiante. A primeira delas é utilizar um único instrumento jurídico tripartite que envolva um contratante (concedente de recurso), a UFRGS (executora técnica) e a fundação de apoio (executora financeira). Nesse caso o contratante repassa o recurso financeiro diretamente à fundação, não comprometendo a dotação orçamentária e limite de empenho da UFRGS, que fica somente encarregada das questões técnicas e operacionais. A segunda alternativa é a celebração de dois instrumentos jurídicos, um deles entre o concedente e a UFRGS, e outro entre a UFRGS e a fundação. Nesse cenário, a Universidade recebe o recurso na Conta Única e, posteriormente, empenha à fundação, comprometendo o orçamento da Universidade⁹⁸. O terceiro caso se refere aos projetos arrecadatórios, que são firmados para prestação e serviços, realização de atividades de extensão, oferta de cursos de especialização, entre outros. Aqui a interação se dá com a sociedade em geral, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, não havendo um único concedente/contratante previamente estipulado. Dessa forma, os valores arrecadados em forma de previsão variam de acordo com a execução das atividades. Esse tipo de cooperação também não compromete o orçamento da

⁹⁷ Com exceção dos projetos que são executados com recursos próprios ou cujo recurso, por limitação da instituição concedente, deva ser repassado diretamente à Universidade, que posteriormente poderá empenhar à fundação de apoio se a instituição assim concordar. Há também os casos em que a própria Universidade pode executar a gestão financeira dos projetos, entretanto raríssimas são essas situações. Um terceiro caso, relativamente comum, é quando algum órgão ou entidade, também da esfera federal, descentraliza uma parcela de sua dotação orçamentária à UFRGS para execução de algum projeto. Dessa forma, não compromete o orçamento original da Universidade. Os instrumentos jurídicos utilizados nesses casos são os Termos de Execução Descentralizadas, no quais um crédito orçamentário é descentralizado à UFRGS por outro órgão ou entidade da União.

⁹⁸ Exceto se o recurso vier por descentralização de crédito orçamentário.

Universidade, uma vez que os valores são recebidos e executados diretamente na fundação de apoio.

Na celebração de cada instrumento, o coordenador do projeto elabora seu plano de aplicação financeira. Esse plano expressa o quantitativo da receita e a discriminação das despesas a serem efetuadas, que variam de acordo com a necessidade do projeto e intenção da coordenação. Nos projetos em que há um contratante/concedente, deve haver sua anuência na alocação e destinação das despesas, sendo alguns mais flexíveis e outros menos. Já nos projetos arrecadatários, a responsabilidade pela alocação financeira é toda do coordenador, pessoa dotada de expertise técnica. Em ambos, a PROPLAN avalia o plano de aplicação financeira quanto à legalidade e observância a regramentos, entretanto questões técnicas e de mérito são mais difíceis de ser julgadas e avaliadas. Assim, a responsabilidade pela boa execução financeira dos projetos, obedecendo à legislação competente e aos princípios da administração pública, é de responsabilidade conjunta da coordenação e da fundação de apoio.

Uma vez celebrado o instrumento de cooperação, a execução das despesas será guiada pelo plano de aplicação financeira aprovado, havendo possibilidade de ajuste ao longo da vigência do projeto. A solicitação de remanejamento financeiro deverá ser encaminhada para análise e aprovação da PROPLAN, e, havendo algum concedente/contratante, esses deverão, se julgarem necessário, cancelar o ajuste proposto. Nos projetos arrecadatários, somente a PROPLAN delibera, não excluindo a responsabilidade técnica e financeira da coordenação e da fundação de apoio. Também há possibilidade de acréscimos ou supressões no valor global de cada projeto, que também obedecerá ao mesmo rito⁹⁹. Diferentemente do que ocorre no processo orçamentário, em que qualquer ajuste na LOA, seja de remanejamento seja de suplementação orçamentária, deve ser negociado com o MEC/União e aprovado em forma de lei, no processo de Financiamento Externo, esses ajustes são bem mais flexíveis. Essa discricionariedade na alocação e na execução das despesas dos projetos de Financiamento Externo, somadas à dinâmica de escape ao processo orçamentário viabilizada pelas fundações de apoio, confere à Universidade maior autonomia de gestão financeira se comparada ao Financiamento Orçamentário.

⁹⁹ Aqui se verificam decisões tomadas em nível de determinação administrativa, em que são observados critérios técnicos e impessoais, típico do modelo decisório analítico-racional, conforme definição de Hardy e Fachin (2000).

[...] o orçamento é todo carimbado [engessado], tu tens pouca margem escolher como gastar, ela é pequena. Nessa outra via tem os financiamentos privados [Financiamento Externo] que conseguem atender, de certa forma, a interesses particulares. Acho que tem usos diversos, mas principalmente eu vejo como uma maneira de atender aos interesses particulares de determinados grupos de pesquisa, determinados grupos de pessoas ou até mesmo para resolver questão de governança de dentro das unidades ou das Pró-reitorias (Conselheiro 1, grifo nosso).

De forma a melhor ilustrar a dinâmica da execução dos projetos pelas fundações de apoio e a autonomia de gestão financeira conferida pelo Financiamento Externo, a seguir são detalhadas as três formas de celebração dos instrumentos de cooperação anteriormente citadas, tendo por base as informações prestadas pelo Diretor do DEPROCON e a observação participante do Autor:

- 1) Elaboração de um único instrumento jurídico com três ou mais partícipes, sendo o (os) concedentes/contratantes, a UFRGS e a fundação de apoio. Nesse caso, o contratante é quem, em tese, determina qual a finalidade do projeto, uma vez que ele estará concedendo o recurso financeiro mediante execução de atividades ou prestação de serviços de seu interesse. Esse recurso é repassado diretamente à fundação de apoio, que gerencia a receita e as despesas do projeto, ficando a Universidade incumbida apenas da parte técnica. Nessa modalidade, não são necessários dotação orçamentária tampouco limite de empenho para execução, uma vez que o recurso financeiro é recebido diretamente pela fundação, sem passar pela Conta Única da Universidade. Essa formatação é bem comum devida à maior agilidade na celebração e execução dos projetos, considerando que há apenas um instrumento jurídico. Ao final do projeto, seu saldo financeiro é devolvido ao concedente, salvo se ele o dispensar ou se o tipo do instrumento jurídico não prever a sua devolução, que será então recolhido à Conta Única e passará a ser recurso próprio da Universidade¹⁰⁰.
- 2) Elaboração de dois instrumentos de cooperação, sendo um entre o concedente/contratante e a UFRGS e outro entre a UFRGS e a fundação de apoio.

¹⁰⁰ Nota-se que os recursos próprios da Universidade, posteriormente utilizados via processo orçamentário, originam-se a partir da execução de projetos de Financiamento Externo, salvo exceções, tais como recebimento de alugueis ou alienação de bens. Além dos saldos financeiros não utilizados, que incluem também os rendimentos das aplicações financeiras, são cobradas taxas para ressarcimento pelo uso da infraestrutura da UFRGS. Essas são as principais formas que a Universidade gera recurso próprio.

Nesse caso há dois instrumentos para a execução de um único projeto; é como se a Universidade subcontratasse uma fundação de apoio para prestação de um serviço, o de execução financeira. O segundo instrumento deve estar imbricado ao primeiro, que regulará a execução do projeto. Dessa forma, a Universidade recebe o recurso financeiro do concedente/contratante e o empenha à fundação de apoio. Ao final de sua execução, a fundação de apoio presta contas e devolve o saldo financeiro à UFRGS, que, por sua vez, prestará contas e devolverá o saldo ao concedente/contratante. Nessa modalidade deve haver dotação orçamentária disponível e limite de empenho para repassar à fundação, comprometendo o orçamento da Universidade, exceto quando se trata de Termos de Execução Descentralizada (TED), que são instrumentos jurídicos que preveem a transferência de recursos e descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes do orçamento da União¹⁰¹. Essa modalidade é comum nos TED, considerando que não há comprometimento orçamentário para Universidade. Em outros casos, entretanto, a PROPLAN sempre recomenda celebração de instrumento único que preveja repasse direto à fundação de apoio.

- 3) Celebração de instrumento jurídico, geralmente em forma de contrato, em que a Universidade contrata uma fundação de apoio para execução de projetos do tipo arrecadatório. Esses projetos podem ter os mais variados objetivos, como a realização de cursos de especialização *lato sensu* em que há cobrança de mensalidades, execução de atividades de extensão, como análises clínicas, laboratoriais, atendimentos na área da saúde, odontologia, psicologia, medicina veterinária, entre outros de acordo com a capacidade e natureza das atividades de cada unidade acadêmica. A receita financeira nesses projetos é sempre em forma de estimativa, pois, via de regra, não há um único concedente de recurso. Variadas são suas fontes, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, dependendo da natureza das atividades e do público-alvo. Essa modalidade também não compromete o orçamento da universidade, uma vez que as cobranças pelos serviços são feitas diretamente pela fundação de apoio. Entretanto, havendo saldo ao final do projeto, esse recurso será devolvido à Conta Única em forma de

¹⁰¹ Nesse caso a dotação orçamentária de um órgão ou entidade é transferida à UFRGS. Dessa forma, o orçamento da Universidade é preservado.

recursos próprios, que necessitará dotação orçamentária para ser utilizado posteriormente.

Há possibilidade também de a própria UFRGS realizar a execução financeira dos projetos e não contratar nenhuma fundação de apoio. Entretanto, essa prática não é muito usual, pois a Universidade tem uma limitação de pessoal disponível, está sujeita a uma legislação mais rigorosa se comparado às fundações e a execução das despesas deduz seu limite de dotação orçamentária e de empenho. Portanto, via de regra, só se deixa de contratar as fundações de apoio quando o concedente/contratante não permitir ou quando os recursos são fornecidos somente para aquisição de bens de capital, como é o caso de alguns acordos com a FINEP¹⁰², por exemplo.

Em todos os projetos que as fundações de apoio são contratadas, paga-se a elas um valor de custos operacionais calculados pela PROPLAN com base em uma Portaria, ou, excepcionalmente, esse valor é definido pelos concedentes/contratantes. Em raros casos algum concedente não admite a cobrança de custos operacionais, então se tenta equalizar de alguma forma essa negociação com as fundações mediante isenção, ou, em última hipótese, a PROPLAN cobre esses custos.

Outro ponto que merece destaque é que, em qualquer projeto executado, há cobrança de taxas de ressarcimento pelo uso da infraestrutura da unidade executora e da UFRGS. Essas taxas correspondem no mínimo a 10% do valor total dos projetos, excluídos investimentos em infraestrutura¹⁰³. Esse é um dos mecanismos mais usuais que a UFRGS e as unidades executoras dispõem para gerar recursos próprios. Recolhidos à Conta Única, eles poderão ser utilizados a posteriori para execução de despesas de custeio e capital ou celebração de projetos de desenvolvimento institucional das unidades¹⁰⁴, havendo necessidade de dotação orçamentária na LOA. Aqui é importante ressaltar que a capacidade de obtenção de recursos externos varia de conforme a natureza das atividades de cada unidade acadêmica. Aquelas que são mais demandadas em termos mercadológicos, nos

¹⁰² Financiadora de Estudos e Projetos, empresa pública brasileira de comento à ciência, tecnologia e inovação.

¹⁰³ Sendo, no mínimo, 5% para a UFRGS e 5% para a unidade executora, conforme Decisão CONSUN nº 193/2011.

¹⁰⁴ Também mediante contratação das fundações de apoio. Nesse caso, o instrumento jurídico comumente utilizado é o convênio.

setores industriais ou empresariais, por exemplo, tendem a ter maior capacidade de geração de receita¹⁰⁵.

O Quadro 3 apresenta um compilado com as principais fontes de captação de recursos externos na UFRGS, que observam as dinâmicas anteriormente apresentadas.

FONTES DE RECURSOS EXTERNOS	
Administração Direta	União (ministérios); Estados (secretarias); Municípios (prefeituras - secretarias); Poder Legislativo (emendas parlamentares); Poder Judiciário (tribunais); Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal.
Iniciativa Privada (setor empresarial)	Dell; HP; Intel; Tramontina; Gerdau; Braskem; CMPC Celulose Riograndense; Sthil; Shell; CP Eletrônica; GKN do Brasil; Esso; AEL Sistemas; Microsoft; Vivo; Vale; Embraer; Bradesco.
Organizações Vinculadas ao Poder Público e Agências de Fomento	PETROBRÁS; Agência Nacional do Petróleo; FINEP; Banrisul; CEEE; Corsan; Eletrobrás; Embrapa; EMBRAPIL; FNDE; FDRH; CNPQ; CAPES.
Projetos Arrecadatórios	Cursos de especialização; Realização de eventos, congressos, workshops, simpósios, seminários; Loja Ponto UFRGS; Editora da UFRGS; Planetário; Atividades de extensão (atendimento odontológico, atendimento psicológico, hospital veterinário, aulas desportivas, cursos de idiomas e artísticos).
Licenciamentos e Royalties	Licenciamentos (marcas, patentes, cultivares); Royalties de empresas incubadas.
Entidades Internacionais	Órgãos governamentais, empresas, universidades, entre outros.
Outras Fontes	Recebimento de alugueis, doações, alienações, entre outros.

Quadro 3 – Fontes de Recursos Externos na UFRGS
Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de informação documental¹⁰⁶

De fato, o processo de Financiamento Externo é realidade já institucionalizada na UFRGS, tanto é que há previsão na própria Lei Orçamentária Anual para utilização de uma parcela desses recursos¹⁰⁷. Sua estrutura organizacional é projetada para dar conta disso, há normativas internas que o regulam e direcionamentos estratégicos formais no Plano de

¹⁰⁵ Devido à estrutura acadêmica universitária ser do tipo departamental, com alto grau de autonomia entre as unidades, é preocupante pensar que, se elas dependessem majoritariamente do Financiamento Externo para manutenção de suas estruturas e projetar expansões, aquelas com baixa capacidade de geração de receita seriam prejudicadas em termos organizacionais. Esse é um ponto conflitante do atual modelo de financiamento e, principalmente, ao criar hipóteses sobre o que contexto aponta no futuro.

¹⁰⁶ Informações coletadas em processos administrativos, mecanismos de controle interno da Universidade e observação participante do Autor.

¹⁰⁷ Conforme visto ao longo do tópico 5.2, na Lei Orçamentária Anual, há uma parcela de dotações destinadas a despesas que tenham como fonte receitas obtidas no processo de Financiamento Externo – recursos próprios. Esse é um sinal claro da institucionalização desse processo.

Desenvolvimento Institucional e no Plano de Gestão da Universidade, apesar de haver concepções críticas a esse processo, que serão tratadas adiante. À guisa de exemplo, o Plano de Gestão da reitoria para o período de 2016 a 2020 apresenta entre seus objetivos e ações os de “Fortalecer institucionalmente a captação de recursos de editais externos que envolvam atividades de extensão” e “Incentivar institucionalmente a captação de recursos para pesquisas nas áreas básicas” (UFRGS, 2017, n.p.).

Eu não sei de nenhum caso em que a UFRGS desincentivou isso [captação de recursos externos], a UFRGS sempre se colocou como parceira, a não ser que ela não tivesse expertise suficiente para fazer um trabalho bem feito, mas isso é muito raro, nós praticamente abrangemos todas as áreas do conhecimento (Ex-Pró-reitor, grifo nosso).

Lá no grupo de onde eu venho [se referindo ao departamento de sua unidade] sempre teve projeto de pesquisa e projeto de P&D. São quase 20 anos com histórico de P&D permanentemente em continuidade [...], então sempre tivemos recursos externos (Docente 2, grifo nosso).

Para melhor ilustrar a participação relativa do Financiamento Externo na Universidade, o Quadro 4, a seguir, apresenta seus dados quantitativos nos últimos nove anos. Eles foram compilados a partir de controles internos do DEPROCON/PROPLAN, incluindo instrumentos de cooperação em forma de convênios, contratos, termos de execução descentralizada, acordos de cooperação, entre outros, celebrados na captação de recursos de variadas fontes (interações com o setor público, privado, outras entidades nacionais, com a sociedade, entre outros). É importante destacar que seus valores e quantidades são aproximados, uma vez que foram obtidos a partir de mecanismos de controle das propostas de instrumentos de cooperação que tramitaram na Universidade para aprovação. Algumas delas podem não ter sido efetivadas de fato, apesar de a experiência mostrar que raros são esses casos¹⁰⁸. Outrossim, algumas delas têm suas receitas em forma de estimativa que podem ser arrecadadas integralmente ou a menor. Não obstante, esses dados foram cruzados com outros mecanismos de controle, como, por exemplo relatórios de projetos executados pelas fundações de apoio, instrumentos celebrados no Sistema de Interações Acadêmicas e mecanismos de controle de outros departamentos da administração central, que confere relativo grau de confiabilidade aos dados.

¹⁰⁸ Via de regra todos os projetos que são submetidos para apreciação são efetivamente celebrados, exceto se houver algum impeditivo legal ou por desistência do concedente.

Ademais, cumpre-se ressaltar que o intuito de demonstrar os dados quantitativos do Financiamento Externo não é de fornecer exatidão absoluta em seus valores, mas sim uma ideia da proporção relativa em comparação com o Financiamento Orçamentário, de modo a ilustrar sua solidez. Outro ponto importante de destacar é que o Quadro adiante apresenta o quantitativo global de recursos recebidos via Financiamento Externo, que difere muito em termos quantitativos dos chamados recursos próprios disponíveis na Conta Única e orçados na LOA, uma vez que, conforme já esclarecido, somente uma parcela dos recursos de Financiamento Externo compõe os recursos próprios.

Financiamento Externo				
Ano	Valor total arrecadado		Instrumentos de cooperação (quantidade)	Média
2010	R\$	192.271.134,95	319	R\$ 610.384,56
2011	R\$	220.418.382,72	382	R\$ 638.893,86
2012	R\$	137.394.734,27	224	R\$ 621.695,63
2013	R\$	180.828.911,84	269	R\$ 677.261,84
2014	R\$	181.122.004,71	236	R\$ 777.347,66
2015	R\$	67.626.371,67	151	R\$ 456.934,94
2016	R\$	99.779.045,51	187	R\$ 536.446,48
2017	R\$	149.943.705,99	214	R\$ 703.961,06
2018	R\$	238.443.565,65	216	R\$ 1.109.039,84

Quadro 4 – Dados Quantitativos do Financiamento Externo
Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de informação documental¹⁰⁹

A análise dos dados permite verificar a expressividade quantitativa do Financiamento Externo na UFRGS se comparado às dotações de OCC previstas na LOA. Em 2018, por exemplo, o total de valores arrecadados foi de aproximadamente R\$ 238,4 milhões, sendo as dotações de OCC de fonte do Tesouro Nacional aproximadamente R\$ 231,5 milhões, ou seja, uma proporção de 103% do primeiro em relação ao segundo. Outro dado interessante é que, em 2018, pouco mais da metade do valor recebido é proveniente da execução de

¹⁰⁹ Elaborado a partir da compilação de mecanismos de controle interno da DEPROCON/ PROPLAN, onde o autor labora.

apenas 33 projetos em parceria com a Petrobras, que correspondem a aproximadamente R\$ 120,7 milhões¹¹⁰.

Outra consideração importante é que, ao analisar o Quadro 4, pode-se verificar que em 2015 e 2016 houve uma forte queda na arrecadação da UFRGS. Esse fato pode estar associado, dentre outras variáveis, a fatores contextuais da época. Em 2015 o Brasil havia entrado em recessão técnica, que é caracterizada pela queda do Produto Interno Bruto (PIB) por dois trimestres consecutivos. No primeiro trimestre de 2015 o PIB teve uma variação de -0,7%, seguido por uma nova queda de -1,9% (IBGE, 2015, p. 5). Na época, o cenário era de combinação entre instabilidade econômica e uma forte crise política, que culminaria no *Impeachment* de Dilma Rousseff. Nota-se que, de 2014 para 2015, os valores de arrecadação externa da UFRGS caíram mais da metade, podendo representar uma relação com seu contexto.

Ao mostrar que a economia brasileira murchou 1,9% de abril a junho, após ter encolhido 0,7% nos três primeiros meses de 2015, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) confirmou que o país entrou em recessão técnica, configurada quando há dois trimestres seguidos de retração do Produto Interno Bruto (PIB) na comparação com períodos imediatamente anteriores. Foi a maior queda para três meses desde o início de 2009 (CIGANA, 2015, p. 6).

Após a forte queda na arrecadação externa, em 2017 seus valores voltaram a patamares semelhantes aos praticados antes da recessão, chegando, em 2018, a maior arrecadação dos últimos nove anos. Portanto, o recurso arrecadado via Financiamento Externo é relevante à Universidade¹¹¹. Conforme demonstrado adiante, sua destinação financeira viabiliza atividades de pesquisa, pagamento de bolsistas, compra de equipamentos, materiais permanentes, materiais de consumo e possibilita manutenções estruturais que sem ele não seria possível, dada a fragilidade orçamentária em que a Universidade se encontra.

Esse dinheiro aqui é importante sim [recursos externos], ele determina a gestão da universidade, não é qualquer coisa. Se comparar com o orçamento, não vamos olhar para o 100%, que pega a folha, vamos tirar 90% disso e dizer que hoje o recurso que está sendo captado fora é igual ou maior, então ele é importante, ele é significativo, nós temos que cuidar e tratar dele muito bem. [...] Ele tem uma

¹¹⁰ Ambos instrumentos de cooperação devidamente assinados e conferidos pelo Autor.

¹¹¹ Há concepções na comunidade acadêmica de que o recurso externo poderia ser melhor direcionado em benefício da Universidade, tendo em vista que, muitas vezes, uma parcela significativa das receitas dos projetos remunera a equipe executora. Mesmo assim, considerando somente as despesas de Capital, sua participação relativa em comparação com as dotações orçamentárias é significativa, conforme será demonstrado no Gráfico 2.

importância extremamente grande, eles vão se somar com aqueles 10% [OCC], nós precisamos disso (Conselheiro 2)¹¹².

Quanto à destinação das receitas obtidas no processo de Financiamento Externo, deverão ser alocadas em despesas estritamente relacionadas ao seu objeto. Ou seja, deverão ter como finalidade a consecução dos objetivos aos quais o projeto se propõe. Assim como na administração pública geral, as despesas relacionadas aos projetos se dividem em Custeio e Capital. As despesas de Custeio comumente utilizadas nos projetos da UFRGS são referentes a pagamento da equipe executora em forma de bolsas a alunos, pesquisadores e técnicos-administrativos, diárias, passagens, materiais de consumo, serviços de terceiros pessoa física, pessoa jurídica, além dos custos operacionais à fundação de apoio. Já as despesas de Capital mais utilizadas são com mobiliário em geral, equipamentos de processamento de dados, obras e instalações, materiais bibliográficos e materiais permanentes. Além dessas, consoante Decisão CONSUN nº 193/2011, todos projetos que utilizarem a infraestrutura da UFRGS deverão ressarcir ao menos 5% de seu valor total, excluídos os valores referentes a investimento, à Unidade na qual o projeto é executado e ao menos 5% à UFRGS (Diretor DEPROCON).

A alocação dos recursos em cada elemento de despesa é representada em um plano de aplicação financeira, documento em que serve como um orçamento detalhado. A responsabilidade por sua elaboração é do coordenador, pessoa dotada de expertise técnica para realização do projeto¹¹³. Nos casos em que os recursos são fornecidos por entidades ou órgãos externos, sejam públicos ou privados, geralmente há uma negociação na alocação das despesas. Alguns concedentes são mais rigorosos e outros mais brandos quanto aos gastos previstos e eventuais alterações. Já nos projetos arrecadatórios, em que sua finalidade geralmente é a realização de atividades de extensão, prestação de serviços e oferta de cursos de especialização *lato sensu*, há maior discricionariedade na execução das

¹¹² Destaca-se que esse relato foi feito por um Conselheiro do CONSUN que tem uma visão crítica ao processo de financiamento externo. Em entrevista ele informou, inclusive, que comumente apresenta questionamentos sobre a destinação demasiada de recursos para remuneração da equipe executora, todavia reconhece a importância dessa disponibilidade financeira para a UFRGS, conforme será tratado no tópico 5.3.3.

¹¹³ Aqui um ponto que merece destaque: a destinação dos recursos dos projetos é deliberada por seus coordenadores mediante julgamento profissional. Dotados de expertise, são eles quem decidem onde as despesas serão gastas. A administração central avalia, mediante determinação administrativa, se seu enquadramento está dentro das normas e regulamentos aplicáveis, entretanto seu mérito não é julgado. Afinal, não se tem expertise para isso em nível administrativo (processo decisório analítico-racional). Não obstante, a destinação dos recursos pode gerar conflito, especialmente no que tange à remuneração da equipe executora, conforme será visto no tópico 5.3.3 e 5.3.4.

despesas, ficando exclusivamente a cargo da coordenação. Essa mesma discricionariedade é observada nos projetos de desenvolvimento institucional. Não obstante, em ambos os casos, todas as despesas devem guardar estrita relação com o objeto do instrumento de cooperação e observar à legislação e normativas competentes¹¹⁴.

Muitas vezes para a execução de determinadas pesquisas ou desenvolvimento de determinados projetos, são necessários equipamentos e adequada estrutura de que a Universidade não disponha. Nesses casos os investimentos são feitos com recursos financeiros do respectivo projeto.

Além dessas taxas que são obrigatórias [ressarcimento pelo uso da infraestrutura da UFRGS e da Unidade], a própria Unidade usa o *overhead* dos cursos [de especialização *lato sensu*], depois de pagar os professores, etc., para melhorias de infraestrutura. Todo o quinto e sexto andar do prédio novo foram reformados com recursos dos cursos de especialização, não vem nem da unidade, da UFRGS nem do Estado, então sempre tem melhorias. [...] Esses recursos externos que a gente arrecada viabilizam a compra de equipamentos de ponta (Docente 1).

Para ilustrar melhor a aplicação dos recursos provenientes do Financiamento Externo, bem como demonstrar quantitativamente sua relevância em termos estruturais para a Universidade, no Gráfico 2 a seguir, compara-se o quantitativo das Despesas de Capital proveniente do Financiamento Externo com as dotações de Investimentos previstas na LOA de fonte do Tesouro Nacional – Financiamento Orçamentário. Para tanto, foram somadas a fixação das Despesas de Capital de todos os projetos cadastrados no Sistema de Interações Acadêmicas da UFRGS em 2018 e comparadas com a Lei Orçamentária Anual do mesmo ano. É importante evidenciar que as Despesas de Capital, como as citadas anteriormente, aumentam ou melhoram diretamente a infraestrutura da Universidade, uma vez que todos os bens adquiridos ou benfeitorias realizadas, ao final dos projetos, incorporam ao patrimônio da UFRGS.

¹¹⁴ O trabalho da PROPLAN nesse processo é fazer o acompanhamento do plano de aplicação financeira dos projetos em execução e, posteriormente, avaliar suas prestações de contas, de forma a se fazerem observar a legislação competente, normativas, regulamentos e entendimentos pacificados. Nessa rotina de trabalho observa-se a predominância do modelo decisório analítico-racional, conceituado por Hardy e Fachin (2000), uma vez que as decisões são puramente técnicas e impessoais.

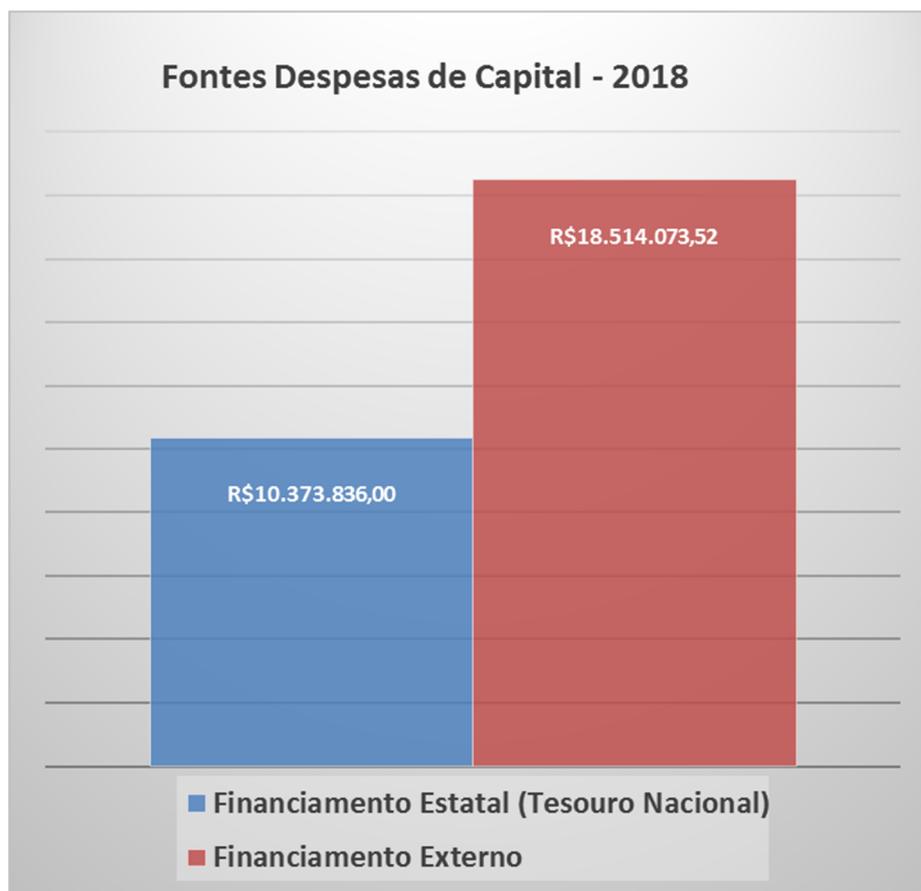


Gráfico 2 – Fontes das Despesas de Capital - 2018
 Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de Informação Documental¹¹⁵

A análise do Gráfico permite evidenciar a relevância do Financiamento Externo em termos estruturais para a Universidade. Em 2018, o total das Despesas de Capital (fonte Financiamento Externo) foi de aproximadamente R\$ 18,5, em comparação com os aproximados R\$ 10,4 milhões oriundos do Financiamento Orçamentário (fonte Tesouro Nacional). Dessa forma, o primeiro representa aproximadamente 178,47% do segundo. Essa diferença em 2018 deve-se também à diminuição real e relativa de aportes do Tesouro Nacional para despesas de Capital fixadas na LOA¹¹⁶. Não obstante, o contexto e o cenário evidenciam que, em se tratando de Despesas de Capital, o Financiamento Externo tende a ser cada vez mais importante.

Muita coisa fica para a Universidade, claro, subsidia pesquisa também, mas todo material permanente fica conosco. Questões de manutenção do dia a dia, a gente paga muita coisa com isso [recursos externos]. Há pedidos de serviços que temos

¹¹⁵ Gráfico elaborado pelo Autor por meio da análise de todos os projetos cadastrados no Sistema de Interações Acadêmicas no ano de 2018 em comparação com as Despesas de Investimento de fonte do Tesouro Nacional fixadas na LOA do mesmo ano.

¹¹⁶ Conforme demonstrado no Quadro 1, disposto no tópico 5.2.1.

de fazer nós mesmos, tem ar condicionado queimado lá [...] tu tens que consertar, e não pode esperar que a universidade faça isso (Docente 2, grifo nosso).

Dado o contexto, até mesmo os que têm um posicionamento crítico a esse processo reconhecem a importância do recurso externo para a Universidade. Não obstante, conforme será visto nos tópicos 5.3.3 e 5.3.4, em sendo a destinação dos recursos dos projetos deliberada por seus coordenadores mediante julgamento profissional, a forma como ele é utilizado pode gerar conflito, especialmente no que tange à remuneração da equipe executora. A administração central avalia somente o enquadramento legal e normativo da alocação das despesas, fazendo valerem suas decisões mediante determinação administrativa. Dessa forma, o mérito não é julgado nessa instância, observando-se a predominância do modelo decisório denominado por Hardy e Fachin (2000) de analítico-racional.

Outros pontos que tendem a gerar conflito são a finalidade das atividades dos projetos e a origem dos recursos - especialmente quando as interações ocorrem com a iniciativa privada. Segundo a visão crítica¹¹⁷, nesse processo geralmente há um conflito de interesses entre as ambições de quem concede o recurso e o papel da Universidade enquanto instituição. Dessa forma, nos próximos parágrafos é feita uma análise quanto às relações entre os partícipes envolvidos e os objetivos dos projetos de interações¹¹⁸. Essa análise servirá como pano de fundo para compreender algumas das concepções examinadas nos tópicos 5.3.3 e 5.3.4.

Nos instrumentos de cooperação em que há algum órgão ou entidade que concede recursos financeiros à UFRGS pela prestação de serviços ou para execução de projetos, presume-se que haja interesse mútuo entre as partes para sua celebração, embora esses interesses possam ser sustentados por ambições diferentes. Nas interações com a Iniciativa Privada, por exemplo, via regra as empresas procuram a Universidade para execução de projetos ou prestação de serviços estritamente relacionados às atividades de sua cadeia de valor¹¹⁹, seja para desenvolvimento de alguma pesquisa, melhoria de processos ou operações, desenvolvimento de produtos, entre outros, que, em última instância, deverão

¹¹⁷ Linha de concepção que tem posicionamento crítico ao processo de Financiamento Externo, conforme será tratado no tópico 5.3.3.

¹¹⁸ Baseando-se nos dados coletados sobre as diferentes concepções e os conflitos no processo de Financiamento Externo correlacionando-os com contribuições dispostas neste tópico.

¹¹⁹ Porter (2004) define cadeia de valor como uma maneira sistemática de examinar todas as atividades desempenhadas pela empresa.

lhes trazer benefícios financeiros, porquanto sua finalidade é a geração de lucro. Para a Universidade, entretanto, o interesse é outro, que varia de acordo com o tipo de cada projeto. Via de regra, eles podem promover o desenvolvimento e a qualificação da comunidade acadêmica, proporcionar melhorias estruturais, fornecer equipamentos e materiais permanentes, financiar pesquisas de interesse da Universidade, entre outros. Essa divergência de interesses nas interações com a Iniciativa Privada por vezes pode gerar conflito.

Nas interações com órgãos da Administração Direta, em contrapartida, a divergência de interesses tende a ser mais branda no que tange à geração de conflito, uma vez que, em tese, os projetos são fundados de interesse público. Geralmente eles são vinculados a programas do governo, visam a atender ou aprimorar serviços públicos ou desenvolver determinadas áreas ou regiões. Os mais frequentes são nas áreas da saúde, educação, segurança pública, ambiental, agrária, infraestrutural, energética, ciência e tecnologia e planejamento e gestão. Nessa modalidade de interação, o conflito com maior propensão de emergir diz respeito à destinação dos recursos financeiros.

Nas interações com Organizações Vinculadas ao Poder Público ou Agências de Fomento, os objetos dos projetos variam de acordo com os concedentes e seus respectivos interesses. Aqui o conflito pode emergir ou não, variando de acordo com cada caso. Há projetos fundados de interesse público, como é o caso do programa de monitoramento da qualidade dos combustíveis, celebrado com a ANP e executado pelo Instituto de Química. Mas também há os que atendem a interesses exclusivos da entidade concedente, a exemplo de um projeto que visava à capacitação de pessoal do Banrisul, que, em segundo momento, até pode servir ao interesse público, mas que genuinamente é para atender às necessidades do contratante. A mesma dinâmica ocorre nas interações com a Petrobras, uma das maiores fontes de recursos externos para a Universidade.

Em outra medida, nas interações com sociedade (Projetos Arrecadatórios) não há uma entidade única concedente de recurso, eles são captados mediante contribuição da população interessada no objeto em questão, sejam pessoas físicas ou jurídicas. Diversas são as formas de que a Universidade lança mão para interagir e captar recursos com sociedade, a exemplo da prestação de serviços de análises clínicas e laboratoriais, atendimentos clínicos, cursos de especialização *lato sensu*, realização de conferências, atividades de extensão, entre outros descritos Quadro 3. Nesse tipo de projeto, a UFRGS contrata alguma

de suas fundações de apoio para gerenciar os recursos financeiros que serão arrecadados em forma de previsão. Aqui o conflito tende a surgir tanto em função do objeto ou mérito do projeto quanto em alusão à destinação e aplicação dos recursos financeiros.

Há também execução de projetos de desenvolvimento institucional, que são mecanismos de planejamento, gestão, aperfeiçoamento e inovação das atividades realizadas na Universidade. Nessa modalidade não há participação de agentes externos, sendo custeados por recursos arrecadados no processo de Financiamento Externo disponíveis na Conta Única – recursos próprios. Definido pelo Decreto nº 7.423 de 31/12/2010, desenvolvimento institucional inclui programas, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES para o cumprimento eficiente e eficaz de sua missão (BRASIL, 1994). A elaboração desses projetos é livre a cada unidade ou órgão proponente de acordo com suas necessidades, devendo estar em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFRGS¹²⁰. Os servidores da Universidade podem participar da execução desses projetos inclusive com recebimento de bolsas. Sua execução é respaldada pela Lei nº 8.958 de 20/12/1994, por regulamentos próprios da Universidade, por acordões de órgãos de controle, entre outros. A celebração se dá mediante lavratura de instrumento de convênio com as fundações de apoio. Nesse tipo de projeto também é comum a materialização do conflito, especialmente sobre a remuneração da equipe executora.

Feita a revisão e análise necessária quanto à celebração e execução dos projetos, a seguir será analisado o processo decisório no Financiamento Externo, que muito difere do processo orçamentário.

5.3.2 Processo decisório no Financiamento Externo

O ponto de partida para que se compreenda o processo decisório e, por conseguinte, a formação das estratégias de Financiamento Externo na UFRGS é perceber que o fluxo de decisões e ações se dá de baixo para cima na estrutura organizacional. Ou seja, parte do

¹²⁰ Documento de direcionamento estratégico máximo da Universidade, atualmente com vigência de 2016 a 2026.

núcleo operacional, a partir de decisões de julgamento profissional, e direciona-se à cúpula estratégica para deliberação final em escolha coletiva do CONSUN. Outro ponto de destaque é que, conforme apresentado no tópico anterior, o recurso externo é obtido pela execução de um conjunto de projetos, ao contrário do Financiamento Orçamentário, no qual as receitas estão previstas em uma única peça (LOA), seguindo o princípio orçamentário da unicidade (GIACOMONI, 2017). Nesse contexto a colocação de Mintzberg (2017) faz sentido, uma vez que, segundo ele, nas burocracias profissionais, geralmente as estratégias são representadas pelo cumulativo dos projetos ou das iniciativas individuais que seus membros tiverem condições de convencer sua implementação. Além do mais, segundo o autor, nesse tipo de configuração estrutural, é comum verificar fluxos reversos de decisões, definindo-as por vezes como “pirâmides investidas”.

Em entrevista realizada com um coordenador de projetos, o participante foi indagado sobre a origem da decisão ou intenção de celebrar projetos que visem à arrecadação externa, respondendo o seguinte:

Partem de algumas fontes, primeiro da busca individual de cada professor, de ficar catando editais, catando empresas com editais abertos, parceiros. Às vezes os editais têm linhas específicas e às vezes são livres, mas a iniciativa, via de regra, parte de *intenção individual*, de contatos pessoais de cada coordenador ou cada professor pesquisador (Docente 2, grifo nosso).

Complementarmente, o Docente 1 foi questionado se havia deliberações ou algum planejamento formal da Universidade ou de instâncias superiores orientando à captação de recursos externos. A resposta dada foi que há sim uma sinalização da Reitoria e da PROPLAN, entretanto, trata-se de incentivos e orientações genéricas sobre a importância de captação de recursos, geralmente manifestadas em reuniões ou conversas informais, nada sistematizado (Docente 1). Dessa forma, considerando que o Financiamento Externo é representado pela execução de um conjunto de projetos que partem de intenções individuais na ausência de um direcionamento global comum¹²¹, em âmbito organizacional, o Financiamento Externo pode ser expresso pelo conceito de “estratégias desconexas”. Segundo Mintzberg e Waters (1985), elas são identificadas quando atores frouxamente acoplados ao restante da organização produzem padrões a partir de ações próprias, que podem surgir na ausência ou em contradição a intenções centrais comuns (estratégias

¹²¹ Essa afirmação decorre da dificuldade de especificar e deliberar minuciosamente ações globais que sirvam para orientar da mesma forma as atividades de todas as unidades acadêmicas do núcleo operacional. As orientações que existem nos instrumentos de planejamento da Universidade são absolutamente genéricas, sendo que alguns atores muitas vezes são tem conhecimento ou interesse por elas

organizacionais). Esse tipo de estratégia tem um caráter emergente em nível organizacional, podendo ser deliberadas ou não pelos atores.

Para que se possa compreender toda dinâmica do processo decisório na celebração dos projetos de Financiamento Externo e, por conseguinte, como se formam suas estratégias, a Figura 5 representa o fluxo de decisões e a tramitação dessas propostas.

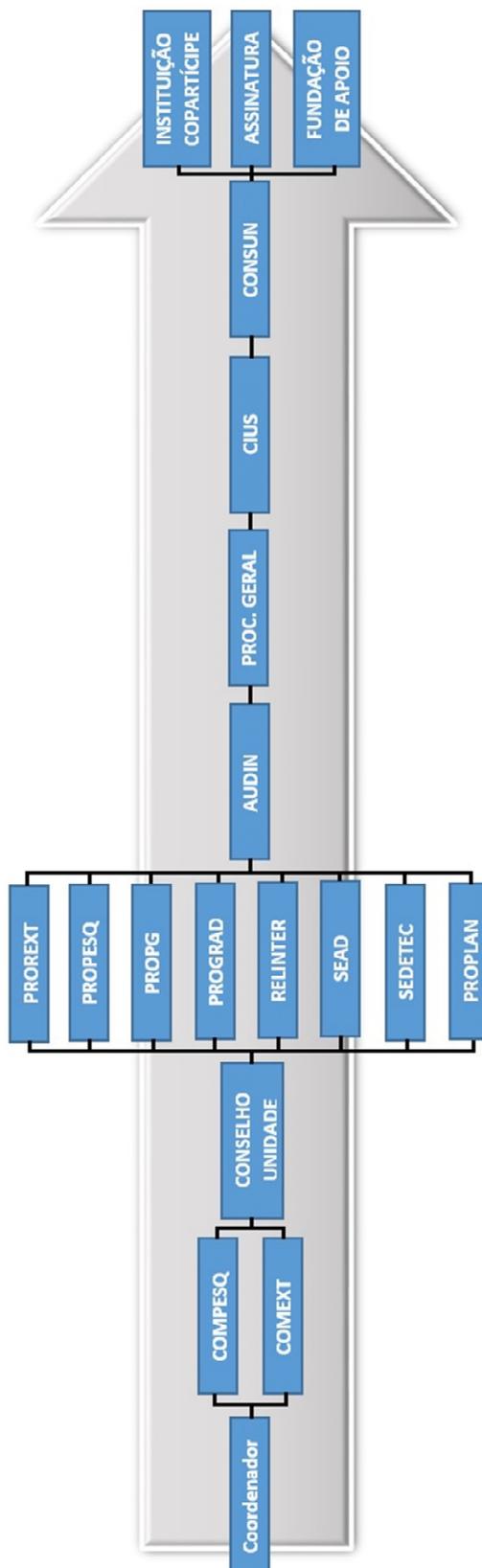


Figura 5 – Fluxo de Decisões e Ações nos Instrumento de Cooperação

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de Informação Documental¹²²

¹²² Documentos da Pró-reitoria de Planejamento e Administração – mapa de fluxo dos projetos tramitados via Sistema de Interações Acadêmicas.

Como se pôde observar, a celebração dos instrumentos de cooperação depende da aprovação de diversas instâncias da Universidade, que irão se manifestar cada qual em sua área de competência. O início da tramitação dos projetos depende de provocação do seu coordenador, pessoa responsável pelo cumprimento do objeto em questão e pela alocação das despesas a serem efetuadas conforme necessidade técnica. Com exceção dos projetos de pós-graduação *lato sensu*, atualmente todos são incluídos no Sistema de Interações Acadêmicas (SIA). O SIA é uma ferramenta criada em 2015 que possibilita a carga de documentos e sua devida tramitação pelas instâncias competentes. Antigamente esse fluxo se dava por processo físico, gradualmente substituído pela implementação desse sistema. Assim, nota-se que a celebração dos instrumentos de cooperação é alvo de apreciação de instâncias administrativas do núcleo operacional, da linha intermediária, das assessorias de apoio, da tecnoestrutura e da cúpula estratégica. Dessa forma, coexistem, nesse processo, decisões de julgamento profissional, de escolha coletiva¹²³ e de determinação administrativa¹²⁴, corroborando a proposição de Hardy *et al.* (1983).

De forma a oferecer uma compreensão mais abrangente do fluxo de decisões e ações no processo de Financiamento Externo, a seguir são detalhadas suas etapas e feitos alguns comentários relevantes em consonância com o referencial teórico.

- 1) Ao identificar uma possibilidade de captação de recurso externo, a partir de julgamento profissional, o coordenador propõe a celebração de um instrumento de cooperação para formalizar a execução de um projeto por meio do qual os recursos serão captados. Conforme visto, esses projetos geralmente envolvem a prestação de serviços ou execução de atividades vinculadas ao ensino, à pesquisa ou à extensão, nas variadas áreas de conhecimento. A partir disso, o coordenador reúne a documentação necessária, que inclui uma minuta do instrumento legal identificando os partícipes; um plano de trabalho detalhando os objetivos e as

¹²³ É relevante ressaltar o número de instâncias de decisão coletiva pelas quais cada proposta tramita, no total são cinco: plenário do departamento acadêmico da respectiva unidade (que não consta na Figura 5, pois no SIA é incluída apenas sua ata de aprovação); comissão de pesquisa ou de extensão (COMPESQ ou COMEXT); Conselho da Unidade; Comissão de Interação Universidade-Sociedade (CIUS); e Conselho Universitário. Além disso, cumpre salientar que, conforme Hardy e Fachin (2000), nas instâncias de decisão coletiva o conflito é mais visível e tem maior predisposição a emergir, entretanto pode variar de acordo com sua composição.

¹²⁴ Também são numerosas as instâncias nas quais as decisões ocorrem em nível de determinação administrativa, em que o processo decisório prevalecente é o analítico-racional, consoante Hardy e Fachin (2000). Excluídas as decisões coletivas e a propositura inicial, que é de julgamento profissional, todas as outras instâncias deliberam por determinação administrativa.

atividades a serem realizadas para alcançá-los; um plano de aplicação financeira indicando a alocação dos recursos; e outros documentos previstos em normativas específicas¹²⁵. Essa documentação é então inserida no Sistema de Interações Acadêmicas e disparada para tramitação nas instâncias competentes. Nota-se que, ao submeter um projeto, a pretensão de sua coordenação é que ele seja aprovado tal como proposto, ou seja, essa é sua estratégia pretendida na definição de Mintzberg (2006).

- 2) No núcleo operacional, primeiramente a proposta é submetida à comissão de pesquisa ou comissão de extensão da unidade acadêmica proponente¹²⁶. Aqui se evidencia a primeira instância de decisão coletiva, que, conforme normativa, deverá avaliar seu mérito e sua adequação financeira¹²⁷. Há também a necessidade de aprovação pelo respectivo departamento acadêmico da unidade, não obstante não há essa tramitação no Sistema de Interações Acadêmicas, devendo apenas ser anexada a ata do plenário no qual se deliberou sobre o projeto.
- 3) Posteriormente à manifestação da comissão competente, a proposta é apreciada pelo conselho superior da unidade acadêmica, que deliberará também por decisão coletiva, sendo essa a instância máxima em nível de núcleo operacional.
- 4) Estando aprovada na unidade acadêmica – núcleo operacional –, a proposta é então disparada simultaneamente a diversos órgãos da administração central, ambos classificados como assessorias de apoio. Cada órgão avaliará a proposta segundo suas competências, competindo-lhes fazer diligências por determinação administrativa sempre que forem verificadas inconsistências quanto ao atendimento a normativas, regimentos ou legislações competentes. Atendidas a todas diligências, a proposta é aprovada. Nessa etapa é importante ressaltar que as diligências não têm o intuito de rejeitar a celebração do projeto tampouco causar sua obstrução, mas sim garantir sua celeridade formal. Dessa forma, o

¹²⁵ Dentre os quais, um termo de compromisso e responsabilidade, declaração da equipe executora, designação de um fiscal, mensuração da contrapartida econômica da Universidade, entre outros.

¹²⁶ Quando o projeto não se origina em alguma unidade acadêmica (raros são esses casos), a análise inicial é realizada nos órgãos ou unidades regionais que detêm a vinculação dos servidores, lotação dos laboratórios ou dos setores envolvidos na interação acadêmica (UFRGS, 2011).

¹²⁷ A Decisão CONSUN nº 193/2011 orienta que o mérito dos projetos deverá ser julgado na unidade proponente, não obstante, na prática isso não parece ser feito, ou ao menos explicitado. É o que a análise dos dados e a observação participante do Autor indicam.

modelo decisório prevalecente é o analítico-racional, que, conforme Hardy e Fachin (2000), é definido pelo uso de critérios impessoais em que as decisões são tomadas em observação a regras e regulamentos.

- 5) Estando devidamente aprovada por todas instâncias da administração central, a proposta, juntamente com todos pareceres e manifestações anteriores, é encaminhada à Auditoria Interna, que avaliará a adequação normativa e, posteriormente, à Procuradoria Geral, que apreciará o projeto quanto aos aspectos jurídicos. Nessa etapa também se verifica o mesmo modelo decisório da etapa anterior – analítico-racional.
- 6) Aprovada em todas as etapas anteriores, a proposta vai para manifestação da Comissão de Interação Universidade-Sociedade (CIUS), composta por três docentes, um técnico-administrativo e um aluno. A Comissão emitirá um parecer de concordância ou não sobre a celebração do instrumento, nesse parecer somente constam dados gerais sobre o projeto proposto, tais como identificação dos partícipes, valor e vigência. Após aprovação da CIUS, a proposta de projeto vai para deliberação final do CONSUN¹²⁸. A votação se dá em cima do parecer da CIUS. Ou seja, a opção é aprovar ou reprovar sua recomendação. Cumpre-se ressaltar que os dados fornecidos aos conselheiros sobre os projetos em votação são mínimos: só se tem acesso ao que consta no parecer daquela Comissão. Além disso, em cada sessão há diversas deliberações, sujeitando o processo a uma sobrecarga. Não obstante, individualmente ou em grupo, os conselheiros podem pedir vista aos autos dos projetos, emitindo um parecer que será discutido na sessão seguinte. Conforme será detalhado no tópico 5.3.4, esse é um recurso político que pode ser utilizado tanto para fugir da superficialidade nas decisões quanto para tentar influenciar os acontecimentos. Geralmente é dessa forma que o modelo decisório prevalecente no CONSUN – “lata de lixo” –, pode ser confundido com o modelo político, caracterizando o conflito na definição de Mintzberg (1985).

¹²⁸ As interações acadêmicas de pequeno porte (até R\$ 475.000,00), reguladas por contrato, poderão ser aprovadas pelos conselhos das unidades acadêmicas ou nos órgãos definidos na estrutura da Universidade, dispensando aprovação da CIUS e do CONSUN (UFRGS, 2011). Esses são os casos, via de regra, dos cursos de especialização e dos projetos arrecadatários.

- 7) Aprovado pelo CONSUN, o instrumento de cooperação é assinado pelo Reitor e pelos representantes legais dos partícipes envolvidos, estando apto o projeto para execução.

A partir do momento em que o projeto entra em execução, o CONSUN não tem mais ingerência sobre ele, competindo às assessorias de apoio, vinculadas à administração central, fazer o devido acompanhamento segundo suas competências. Visto isso, de forma a fornecer uma visão mais abrangente sobre a formação das estratégias de Financiamento Externo da Universidade, a seguir serão apresentadas e analisadas algumas concepções sobre esse processo, seguindo a proposição de Velloso e Marques (2005).

5.3.3 Concepções sobre o Financiamento Externo

Em um processo decisório no qual o julgamento não se restringe apenas à verificação e validação quanto à observância de normativas¹²⁹, as concepções que os atores têm sobre os temas em debate tendem a justificar suas decisões, ou ao menos parte delas. Dessa forma, considerando os dados coletados, sugere-se que os enfrentamentos que emergem no processo decisório do CONSUN, sobre os projetos de Financiamento Externo, geralmente se fundam em concepções semelhantes às apresentadas neste tópico, podendo gerar conflito¹³⁰. Retomando o conceito de Mintzberg (1985), o conflito é definido como resultado de interesses antagônicos entre atores em uma organização ou forças opostas à ordem vigente, materializando-se por meio de jogos políticos de poder e influência. Complementarmente, Hardy e Fachin (2000) argumentam que ele é identificado na falta de consenso e harmonia.

Para verificar a materialização de alguns conflitos, foi suficiente seguir a proposição de Velloso e Marques (2005) de que, nesse processo, sobressaem-se dois campos de visões

¹²⁹ Tal como o que ocorre em determinações administrativa nas assessorias de apoio.

¹³⁰ Os dois entrevistados, cujas concepções estão apresentadas no tópico 5.3.3.2, são membros ativos do CONSUN que comumente apresentam pareceres alternativos ou contrários à celebração dos projetos. Ambos informaram ao autor que seus questionamentos geralmente decorrem de suas concepções sobre o processo de Financiamento Externo, em especial sobre o papel da Universidade.

opostas: de um lado há os que defendem as captações externas como alternativa para manutenção da Universidade em um contexto de redução relativa das verbas alocadas pelo Tesouro Nacional, trazendo benefícios para ela e para a sociedade, e, do outro, os que entendem que a captação irrestrita pode ser um passo para a privatização da universidade pública, criando indesejável heteronomia para a Instituição. Dessa forma, alguns enfrentamentos tendem a surgir a partir dessas diferenças, podendo alterar o curso das ações e se relacionar com a formação das estratégias, conforme será tratado no tópico 5.3.4 e complementado no Apêndice B.

De modo a evidenciar o contraste de concepções que sustenta alguns enfrentamentos, foram selecionados intencionalmente dois professores pesquisadores com bom histórico de submissão e execução de projetos com Financiamento Externo e dois membros do CONSUN que comumente mobilizam recursos para questioná-los. Os coordenadores que propõem a celebração de projetos, por óbvio, posicionam-se favoravelmente à sua realização. Não obstante, ao longo do processo decisório, podem surgir concepções que não coadunam com essas intenções inicialmente propostas. É dessa diferença que o conflito tende a emergir, podendo alterar o curso das ações. “Todo mundo é muito sério aqui dentro, só que tem uma visão diferente, uma concepção diferente, mas para mim todos são muito sérios, muito honestos, é uma questão de concepção” (Conselheiro 2).

A gente vive nesse conflito permanente de concepção, e a autonomia está diretamente ligada ao financiamento. Ou seja, se nós queremos uma instituição pública, e as universidades públicas detém a grande maioria do desenvolvimento científico do país, eu acho que alguns cuidados são fundamentais, e a questão do financiamento passa por aí (Conselheiro 2).

De forma a facilitar a compreensão do que será tratado, o Quadro a seguir resume os principais pontos levantados nas entrevistas. Para fins metodológicos, seguindo a proposição de Velloso e Marques (2005), as informações coletadas foram separadas em dois grupos de concepções segundo suas características, denominados de “visão otimista” e “visão crítica”. De antemão, mesmo seguindo essa proposição para verificar a materialização de alguns conflitos, a análise dos dados demonstrará que categorizar os atores envolvidos no processo decisório em apenas duas linhas de concepções, tipicamente opostas, limita o entendimento do fenômeno, considerando as nuances contextuais.

	Visão otimista	Visão crítica
Papel da universidade	Formação de pessoal e geração de tecnologias por meio da aproximação entre a Universidade e a sociedade.	Resgate social e comprometimento com a emancipação da sociedade.
Autonomia didático-científica	Não há comprometimento sequer nas interações com empresas privadas, uma vez que essas também são parte da sociedade.	Há comprometimento, em especial nas interações com o setor privado.
Aspectos positivos	Para a Universidade: disponibilidade financeira, possibilitando a compra de equipamentos, melhorias de infraestrutura, qualificação da comunidade acadêmica. Para concedentes/contratantes: aproximam-se da universidade, possibilitando desenvolverem projetos de forma prática e com baixo custo. Para sociedade: as tecnologias e os conhecimentos gerados são repassados à sociedade direta ou indiretamente.	Disponibilidade financeira à Universidade dado o contexto.
Aspectos negativos	Possível perda na qualidade do ensino em razão do engajamento dos professores nos projetos.	Mercantilização do conhecimento; heteronomia; atendimento a interesses particulares em detrimento de necessidades coletivas; desvio no papel da Universidade; mecanismo de privatização da instituição.
Ponto convergente	Em um contexto de redução relativa das receitas provenientes do Tesouro Nacional via processo orçamentário, ambas reconhecem a importância da receita que o Financiamento Externo provê à Universidade ¹³¹ .	
Panorama geral	Posicionamento amplamente favorável. Mínimas são as possíveis consequências negativas desse processo, não havendo desvio no papel da Universidade.	Acreditam que o processo de Financiamento Externo desvirtua a Universidade de seu papel, gerando heteronomia e risco de privatização. Apesar disso, reconhecem a importância do recurso financeiro dado o contexto; assim, insistem na observância de requisitos para celebração de projetos.

Quadro 5 – Campos de concepções sobre o Financiamento Externo

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de entrevistas

¹³¹ Apesar de o modelo de financiamento desejável ser diferente entre as duas linhas de concepção. A visão crítica é contundente ao priorizar o dever do Estado na manutenção das universidades públicas; para a visão otimista, em contrapartida, o Estado poderia garantir condições básicas para que o Financiamento Externo fosse um elemento complementar.

O propósito deste tópico, portanto, é apresentar as concepções dos atores entrevistados de modo a compreender em que o conflito se funda, para, posteriormente, analisar sua relação com a formação das estratégias.

5.3.3.1 A visão otimista

Neste tópico será apresentada a linha de concepção dos que guardam uma visão mais otimista sobre o processo de Financiamento Externo na Universidade. Cumpre ressaltar que todas as informações aqui prestadas provêm das concepções dos entrevistados, que muito se assemelham às levantadas nos estudos de Melo (2002), Melo, Freitas e Cericato (2005), Velloso (2000) e Tassini *et al.* (2014).

No âmago da discussão sobre a presença do Financiamento Externo está o papel da Universidade. Esse é um ponto basilar para que sejam compreendidas as concepções decorrentes. Para os que têm uma visão otimista sobre esse processo, o papel da Universidade está ligado principalmente ao desenvolvimento regional, à geração de PIB, à formação de pessoal e à geração de tecnologia para atender a problemas da sociedade, incluindo as empresas e seus interesses. “Esse seria o papel, toda a cadeia que uma universidade conseguiria auxiliar tanto na formação de talentos como na geração de tecnologias que possam resolver problemas da sociedade” (Docente 1). “É o papel de formar pessoal, de aproximar a sociedade da universidade [...] é dar atendimento à sociedade a partir das suas potencialidades” (Docente 2).

Sendo o papel da Universidade o de prestar atendimento à sociedade e às organizações em geral, não há problema fazer disso uma forma de arrecadar recursos financeiros:

Eu particularmente sou totalmente favorável; acho que a gente tem muitos serviços tecnológicos que a gente poderia estar prestando, tanto para as empresas quanto para a sociedade, tem muito edital de fomento que a gente poderia estar participando. Então, eu vejo como uma forma de complementação [...] expansão de alguns laboratórios (Docente 1).

Favoravelmente [posicionamento sobre as práticas de captação de recursos externos], especialmente por aproximar a universidade do mercado de trabalho e da sociedade. Hoje, porque a universidade precisa de recurso também, mas não deveria ser esse o motivo. No meu entender, a Universidade deveria ter condições próprias de manutenção, para que as captações pudessem ser acréscimos para sua

estrutura. Só que hoje a gente não tem grana para manter a universidade do jeito que ela está, então tu tens que captar também pra isso (Docente 2, grifo nosso).

O posicionamento favorável se mantém até mesmo quando as interações são com o setor privado, ponto nevrálgico para a visão crítica:

[...] a universidade precisa formar pessoas habilitadas para o mercado de trabalho, então se eu estou na universidade resolvendo problema de uma empresa privada a partir da pesquisa, eu estou aproximando todo um grupo de alunos de graduação e pós-graduação e habilitando eles para o mercado de trabalho e para buscar soluções eficientes (Docente 2).

Segundo essa concepção, o processo de cooperação entre a Universidade e as organizações em geral (concedentes de recursos) gera benefícios para ambas as partes, inclusive para a sociedade. “Toda vez que a gente faz um projeto com uma empresa é uma transferência de tecnologia, um conhecimento gerado aqui que está sendo repassado; então, eu vejo como positivo para a sociedade” (Docente 1).

Aproximar a empresa da Universidade é aproximar a pessoa que é atendida pela empresa. Se a empresa me procura para fazer uma pesquisa para baratear um serviço, o consumidor lá da ponta vai ter um serviço mais barato. Eu acho isso um benefício, talvez não direto, mas um benefício indireto (Docente 2).

Além dos benefícios à sociedade, a Universidade também se beneficia nesse processo. Os principais pontos positivos para a UFRGS, segundo Docentes 1 e 2, decorrem da viabilidade da compra de equipamentos, melhorias de infraestrutura, expansão de laboratórios, qualificação de pessoal, pagamento de bolsas de pesquisa e realização de manutenções com que a Universidade não tem conseguido arcar. “Muita coisa fica para a Universidade [...] todo material permanente fica conosco, além de cobrir muitas despesas com isso [recursos externos]” (Docente 2, grifo nosso).

A gente sabe que colabora muito com a formação das pessoas, outro dia eu estava conversando com um professor mais antigo, ele estava contando que mais de 150 pessoas passaram por ele como bolsistas, nenhum desempregado. Quer dizer, tem um processo de formação de pessoas eficiente, essas são coisas que motivam bastante, formar pessoas e ter um bom ambiente de trabalho (Docente 2).

Para os concedentes de recursos – empresas ou organizações que buscam a Universidade para execução de projetos –, o processo de cooperação também é positivo segundo essa visão, uma vez que a Universidade já dispõe de adequada estrutura física e humana. Portanto, é muito mais prático e barato para as instituições utilizarem os recursos organizacionais da UFRGS ao invés de desenvolverem seus próprios mecanismos ou centros de pesquisa e desenvolvimento. Entretanto, os entrevistados consideram como negativo para os concedentes a lentidão nos trâmites administrativos da Universidade. “O excesso de

burocracia [leia-se formalidades] faz com que nossas entregas sejam menos ágeis do que eles gostariam que fosse [...] mas a gente está melhorando nesse sentido, assim como a empresa também está entendendo que as entregas são mais lentas, mas mais qualificadas” (Docente 1, grifo nosso).

Outro ponto que surge quando a pauta é Financiamento Externo nas universidades públicas é a suposta perda de autonomia didático-científica em decorrência desse processo, em que, segundo essa linha de concepção, não há comprometimento significativo, uma vez que o pesquisador tem a opção de realizar (ou não) quaisquer projetos de acordo com seus interesses. Além do mais, consideram as empresas integrantes da sociedade e argumentam que suas demandas também são demandas sociais, não havendo problema em atendê-las. Nesse sentido, a visão otimista acredita que não há desvio no papel da Universidade.

Quem se habilita a um edital externo é porque tem interesse naquele assunto, não estão te obrigando a participar daquilo ali. Então, se eu me habilito em um edital, é porque ele tem afinidade científica comigo, entende, então eu não vejo nenhum problema em existirem editais inclusive bem específicos. [...] Eu acho que tu, como professor e pesquisador, tens que te adaptar às demandas da sociedade, e um edital de uma empresa é uma demanda social, porque a empresa faz parte da sociedade (Docente 2).

Outro prisma conflitante é a cobrança de mensalidades nos cursos de pós-graduação *lato sensu*, pacificada em 2017 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O entendimento atual possibilita essa cobrança, bem como remuneração da equipe executora e dos docentes envolvidos nesses projetos. Com raras exceções, na UFRGS todos os cursos de especialização são pagos pelos alunos, gerando fluxo financeiro para a Universidade, que viabiliza projetos de expansão e manutenção estrutural:

Os cursos de especialização pagam taxas bastante altas para Universidade [ressarcimento pelo uso da infraestrutura da UFRGS e da Unidade]. Todo o quinto e sexto andar do prédio novo foi reformado com recursos dos cursos de especialização, não vem nem da unidade, da UFRGS, nem do Estado. Sempre tem melhorias (Docente 1, grifo nosso).

Além de possíveis melhorias estruturais, a receita dos cursos de especialização também remunera os docentes ministrantes, ponto questionado pela visão crítica. Esta linha de concepção, entretanto, não vê maiores problemas quanto a esses pagamentos:

No caso dos cursos de especialização, se o curso foi feito dentro da UFRGS, dentro dos critérios que a UFRGS solicita, pagando as taxas e tarifas que tem que ser pagas, e a remuneração dos professores é dentro da tabela de honorários que podem ser pagos, entendo que todos estão dentro da regra posta. Pode ser que tenha um problema na regra, mas se a regra está posta dessa forma, a regra certamente foi discutida no CONSUN e em todos conselhos do mundo, então não acho que isso seja um problema (Docente 2).

Atinente à suposta privatização da Universidade, o Docente 2 acredita que essa suposição não seria consequência do processo de intensificação do Financiamento Externo e que atualmente a UFRGS não se desvirtua do seu papel em detrimento disso. Talvez o Financiamento Externo possa ser “uma forma de livrar o peso da universidade do Governo Federal” (Docente 2), mas, se a intensificação desse processo for para aproximar a Universidade da sociedade, não há problemas. Haveria uma preocupação caso o discurso fosse no sentido de “se vocês não arrumarem dinheiro nos vamos privatizar, aí seria nocivo, então depende muito de como isso é posto” (Docente 2).

Não obstante, apesar de todos aspectos positivos levantados por essa linha de concepção, os entrevistados reconhecem que pode haver diminuição na qualidade das atividades de ensino em decorrência do dispêndio de tempo e esforços dos professores/pesquisadores nos projetos, sendo esse o único ponto negativo levantado. “Tu acabas despendendo muito da tua energia e do teu foco nesse tipo de projeto e acaba deixando de lado o ensino” (Docente 1).

Se eu tivesse o meu tempo dedicado somente para dar aulas, as minhas aulas seriam diferentes, elas iam ser melhores didaticamente provavelmente, porém seriam piores do ponto de vista de exemplificação. [...] As aulas mais bagunçadas são de professores que estão mais atucanados com tudo, correndo atrás de processos, de dinheiros; e aquelas aulas que são organizadinhas, bonitinhas, metódicas, perfeitas, normalmente são de professores que se dedicam exclusivamente ao ensino (Docente 2).

Em síntese, existe uma linha de concepção majoritariamente favorável ao processo de Financiamento Externo, que pressupõe benefícios financeiros, patrimoniais e estruturais para a Universidade, além da qualificação de pessoal na comunidade acadêmica. Ademais, segundo essa concepção, os benefícios também se estendem aos concedentes de recursos e à sociedade em geral. O único ponto negativo levantado foi uma possível perda na qualidade do ensino em decorrência do envolvimento dos professores nos projetos de cooperação. Entretanto, não se acredita que haja perda de autonomia didático-científica e desvio no papel da Universidade em decorrência desse processo. Ou seja, toda cadeia é favorecida, sendo mínimos os aspectos negativos.

Por outro lado, a visão crítica aponta diversos questionamentos decorrentes da presença do Financiamento Externo na Universidade, entretanto não se opõe radicalmente ao processo, o que não permite tipificá-la como totalmente antagônica à visão positiva, conforme será apresentado a seguir.

5.3.3.2 A visão crítica

A estruturação deste tópico é semelhante à do anterior. Não obstante, apresentam-se algumas concepções dos veem o processo de Financiamento Externo de maneira crítica. As colocações dos entrevistados muito se assemelham às abordadas nos estudos de Sguissardi (2005), Fávero e Bechi (2017) e Ésther (2016). Ademais, cumpre ressaltar que essas colocações não parecem ser movidas por interesses pessoais, mas sim por questionamentos ideológicos sobre o que os atores consideram adequado para o todo social considerando o papel da universidade.

Em que pese as práticas de captação de recursos externos estejam institucionalizadas na UFRGS, há concepções alternativas que oferecem uma visão crítica a esse processo. Não se pode afirmar que essa visão é terminantemente contrária à presença do Financiamento Externo, pois reconhece os benefícios que a disponibilidade financeira oferece à Universidade dado seu contexto. Não obstante, diversos questionamentos são feitos e merecem atenção, pois emergem no processo decisório e são potencialmente capazes de alterar o curso das ações.

No centro dos questionamentos sobre o processo de Financiamento Externo, como na visão anterior, está o papel da Universidade. É a partir da concepção sobre esse papel que a construção argumentativa se sustenta. Em contraponto com a visão positiva, essa linha defende que a Universidade deve ser pensada para além da formação de mão de obra qualificada. Da mesma forma que seu compromisso não deve se limitar ao atendimento de determinados segmentos sociais ou a determinadas organizações, mas sim à sociedade como um todo assumindo um papel emancipador¹³². A universidade “tem que ser pública, tem que ser laica, tem que ser gratuita, tem que ser democrática e tem que ter um resgate social” (Conselheiro 2).

A universidade tem um papel que é carro-chefe, [...] mas muitas vezes as pessoas só enxergam como formação de mão de obra. Claro, isso é importante para qualquer país, para qualquer economia formar mão de obra qualificada é indispensável, mas a universidade tem que ser pensada para além disso. Ela tem que ser pensada como uma ferramenta de desenvolvimento da sociedade como um todo, não apenas da empresa X ou Y ou do setor A ou B, e sim como uma forma de contribuir para a emancipação da sociedade. [...] Vamos precisar de

¹³² Nessa colocação enxerga-se semelhança com a contribuição teórica de Darcy Ribeiro (1969) sobre o papel da universidade.

conhecimento em saúde para superar nossos problemas de saúde, vamos precisar de conhecimento em comunicação para superar nossos problemas de comunicação. Mas muitas vezes [as universidades] ficam voltadas à produção de ciências para disputar com universidades internacionais [...] ou elas ficam preocupadas, e eu acho que é isso que tem crescido mais, como se fosse um *clientelismo*, em atender a algumas empresas, fornecer alguns serviços que acabam utilizando estruturas públicas, que tiveram um custo enorme para serem montadas e mantidas, e ficam negociando como se fosse um balcão. Isso eu acho bem problemático, até porque desvirtua o *papel emancipador* que eu acho que deve ser o centro da ação das universidades (Conselheiro 1, grifos nossos).

Em linhas gerais, a base argumentativa dessa visão é que o recurso financeiro obtido via Financiamento Externo é importante para a Universidade: ele viabiliza projetos internos que o Estado não vem garantindo – mas deveria¹³³. Não obstante, nesse processo, deveriam ser preservados o papel da universidade e suas autonomias. É nesse escopo que surgem questionamentos acerca da presença do Financiamento Externo na UFRGS e seus consequentes desdobramentos.

No país em que nós vivemos, da forma como vivemos, a universidade não está solta no espaço, nós vivemos em um país de muita pobreza, que carece de desenvolvimento, e se a gente tiver de contar com recurso privado para fazer esse desenvolvimento, desde que ele seja direcionado para que essa nação consiga ter melhores condições, ótimo. Então assim, *não dá para ser contra isso*, no entanto acho que a gente tem que melhorar os mecanismos de controle social e corrigir alguns equívocos. [...] O Financiamento Externo faz o que não poderia se fazer, *tem um lado positivo muito forte*, apesar de todo negativo que me parece se replicar (Conselheiro 2, grifos nossos).

O recurso externo tem diversas fontes, conforme apresentado no Quadro 3, entretanto a problemática maior surge nas interações com o setor privado, pois, segundo essa concepção, há um hiato entre os interesses das empresas e o papel da Universidade. Isso subverte alguns princípios que norteiam as finalidades universitárias. Destarte, ao celebrar instrumentos de cooperação com entidades privadas, há uma tendência de que a Universidade atenda prioritariamente a esses “clientes”, direcionando a agenda para um problema de mercado, não necessariamente social:

Eu não sou contra, de uma maneira terminante, a ver outras fontes de financiamento [...] tem alguns tipos de financiamento que eu enxergo de uma maneira crítica, que seriam particularmente as interações com o *setor privado*. Não só o setor privado, mas esses em especial. Não acredito haver empresários que estão preocupados com o desenvolvimento *lato sensu*, ‘vamos melhorar a condição de vida da população’. Na verdade, eles buscam obter mais lucro ou melhorar a imagem da empresa com essa vinculação com a Universidade, acaba sendo, para

¹³³ Os integrantes da visão crítica concordam que o recurso financeiro é importante para a Universidade diante do atual contexto, mas não coadunam com a ideia de que esse seria o melhor modelo de financiamento. Para eles o Estado deveria garantir integralmente as necessidades da Universidade para que assim sejam preservadas suas autonomias.

mim, não oportuno. [...] Se o financiamento tem um interesse de lucratividade das empresas, ele acaba atraindo atenção dos pesquisadores para um problema que não é da sociedade, e sim das empresas, é um problema de mercado. Então, nesse sentido, eu acho que subverte a dinâmica natural, normal e saudável da autonomia didático-científica, porque as pessoas vão querer produzir para atender aquele cliente (Conselheiro 1, grifos nossos).

De maneira um pouco distinta, o Conselheiro 2 não se opõe ao processo de Financiamento Externo, inclusive com a iniciativa privada, mas considera que a finalidade dos projetos deva atender ao interesse público, observando o papel da universidade. “É um absurdo que se produzam inovações que não sejam de domínio público, inovações desenvolvidas a partir de interesse privado, em uma instituição pública, que não podem ser repassadas para o conhecimento geral” (Conselheiro 2). Segundo ele, o recurso externo é importante para a Universidade, mas alguns preceitos devem ser observados:

Eles têm uma importância extremamente grande [os recursos externos], eles vão se somar àqueles menos de 10% [OCC], *nós precisamos dele, eu não sou contra esse dinheiro, não sou contra* que se desenvolva um processo de parcerias com as *instituições privadas inclusive*, mas desde que tudo que se faça aqui dentro seja público. Nesse sentido, esse recurso vai ter uma importância cada vez maior. Graças à redução do recurso do Tesouro, nós vamos talvez ter de captar mais, o problema vai ser captar para quê e como. O que acontece é que esse Financiamento Externo muitas vezes determina para onde vai ser desenvolvido o conhecimento, essa questão para mim é central, muitas vezes a finalidade vai ser desenvolver uma empresa, ou um produto [...] se for para uma instituição pública, com objeto público, ok, mas, quando é para uma empresa privada, eu fico pensando assim: essa é a finalidade da universidade? (Conselheiro 2, grifos nossos).

Essas manifestações demonstram que os integrantes da visão crítica, mesmo questionando diversos pontos acerca do Financiamento Externo, não se opõem categoricamente a esse processo, o que não permite tipificá-la como oposta à visão otimista. Ou seja, há um ponto de convergência entre elas, demonstrando que enquadrar os atores envolvidos no processo decisório em duas linhas de concepções opostas limita a compreensão do fenômeno. Ademais, um dos Conselheiros se diz contrário às interações com o setor privado; o outro demonstra-se mais aberto, cobrando que sejam observados alguns requisitos, dentre os quais a preservação do papel da Universidade. Assim, também se verifica que até dentro de um mesmo grupo pode haver pontos convergentes e divergentes.

Além disso, parece ser clara a relação entre os questionamentos dos atores e suas concepções sobre o papel da Universidade. Nesse mote, algumas manifestações, que não necessariamente precisam estar ligadas diretamente ao processo decisório no

Financiamento Externo, podem surgir com esse pano de fundo, conforme relata o Conselheiro 1:

Já presenciei pessoas sugerindo fechar a FAURGS: ‘vamos fazer uma ocupação para denunciar o que ela faz com a Universidade, pois é um mecanismo de privatização’. Houve também uma movimentação contra a instalação do parque científico-tecnológico que foi derrotada, mas houve vários atos contra isso. Sinceramente, pelo tamanho dessa Universidade, para o papel que ela deveria cumprir, foi uma coisa tacanha ficar formando empreendedores, pequenas empresas. [...] Esse tipo de coisa que eu digo que subverte o real papel da universidade, que é o de *buscar soluções para os problemas concretos da população* (Conselheiro 1, grifo nosso).

Em linhas gerais, dado o contexto de redução relativa dos recursos do Tesouro Nacional, se fossem inteiramente preservados o papel da Universidade, seu resgate social, seu compromisso com o desenvolvimento nacional e suas autonomias, os questionamentos sobre o processo de Financiamento Externo provavelmente seriam mais amenos, em que pese o cenário desejável fosse a manutenção da Universidade integralmente garantida pelo Estado. Não obstante, considerando que via de regra tais preceitos não são observados, alguns enfrentamentos tendem surgir no processo decisório.

Indagados sobre os aspectos positivos e negativos para a Universidade decorrentes do processo de Financiamento Externo, os Conselheiros 1 e 2 apontam como benefício a disponibilidade financeira que essas interações dispõem dado o contexto: elas viabilizam a execução de trabalhos e desenvolvimento de projetos de melhorias que atualmente não seriam possíveis se não tivessem esse recurso. Entretanto, esse movimento, visto como uma forma de mercantilização do conhecimento, pode influenciar e direcionar agendas de pesquisa focadas em questões objetivas de interesses privados (Conselheiro 2). “A UFRGS ainda tem bastante brasa para queimar para virar uma instituição meramente mercantil, mas há um esforço de mercantilização” (Conselheiro 1). A Universidade, segundo o Conselheiro 1, tem uma estrutura muito mais sólida para dar conta do Financiamento Externo e atender a interesses difusos do que para tratar das ações afirmativas ou da assistência estudantil, por exemplo. A atual gestão da Universidade “despende muito esforço nessa questão de captura de recursos. Quer se vender como uma Universidade que atende aos empresários”, ao invés de “voltar os interesses para problemas concretos da sociedade brasileira ou da América Latina. Nessa parte, acho que não temos tanto esforço institucional” (Conselheiro 1).

Em relação à sociedade, o processo de Financiamento Externo tende a ser problemático também. “O que tem de negativo é que muitas vezes ela não tem acesso ao

que é produzido aqui dentro, [...] mas ela precisa ser favorecida pelo que é desenvolvido aqui” (Conselheiro 2). Esse problema decorre da finalidade de cada instrumento de cooperação. Se o projeto for feito exclusivamente para atender a interesses privados, específicos de determinadas organizações, essa interação não é produtiva e a sociedade não terá um benefício direto, gerando heteronomia à instituição. Entretanto, se o objeto tiver um resgate social, no sentido de atender a interesses coletivos e beneficiar a sociedade como um todo, talvez não houvesse maiores problemas (Conselheiro 1). “Tem de haver uma função social. Eu fico pensando: como seria bom se a sociedade viesse aqui e ela fizesse a avaliação da Universidade e dissesse para onde que tinha que ir. Me parece que esse nível de transparência é necessário” (Conselheiro 2).

Quanto aos concedentes de recursos – organizações parceiras ou contratantes –, a relação com a Universidade tende a lhes trazer benefícios. Eles se fortalecem institucionalmente a partir da imagem da UFRGS e se beneficiam com o resultado do que é produzido aqui dentro (Conselheiro 1). “Muitas vezes quando eles não querem investir em desenvolvimento próprio, eles têm opção de dizer: ‘olha, de uma forma, entre aspas, barata, eu consigo ter o desenvolvimento. Então, se eu botar lá, vou pagar menos e vou ter o que eu quero” (Conselheiro 2). Entretanto, nas interações com a Administração Direta ou Agências de Fomento, por exemplo, essa relação tende a ser diferente, pois o interesse não é puramente organizacional. Dessa forma a análise tem de ser ponderada, observando as nuances contextuais.

Outro questionamento recorrente diz respeito à autonomia didático-científica. Há uma preocupação de que, nesse processo, a UFRGS perca sua capacidade de produzir conhecimento de forma autônoma, ficando restrita à agenda científica e a interesses externos, gerando heteronomia. A partir dos anos 1990, com a criação das fundações de apoio, e, considerando as restrições que se tinham na época, “a Universidade começou a funcionar por demanda de mercado para poder captar recursos, e isso foi o caos, [...] porque a Universidade deixa de ter a sua grande capacidade de produzir o conhecimento de forma livre e autônoma” (Conselheiro 2). “Se houvesse uma política de governo concreta, discutida com a sociedade o que é relevante, bom, até seria legítimo, mas essas bancas de negociação com empresa eu acho que jamais serão legítimas” (Conselheiro 1). O financiamento direciona o interesse do pesquisador, “porque, obviamente, onde há recursos, vai haver

interessados, essa é uma regra clara. Então, nesse sentido, a autonomia didático-científico tem de ser preservada” (Conselheiro 1).

A autonomia didático-científica me parece que fica comprometida justamente em função da questão do financiamento [...] se eu tenho linhas de pesquisa dentro de um determinado setor, em qualquer unidade, é obvio que, se uma empresa chegar aqui e a gente não tiver autonomia para escolher nosso projeto conforme nossas necessidades, [...] o departamento vai botar os doutorando para fazer isso [executar os projetos], os doutorandos vão replicar isso para os mestrandos e os mestrandos junto com os professores vão dar aula, [...] ou seja, existe uma cadeia de conhecimentos que é obvio que vai ser refletida, que vai sofrer influência. [...] Então, essa autonomia, ligada à questão do financiamento, pra mim fica engessada (Conselheiro 2, grifo nosso).

Independentemente do tipo do projeto, de seus objetivos ou da origem do recurso, outro conflito habitual surge a partir da concepção dos atores sobre sua destinação financeira na Universidade, em especial sobre a remuneração da equipe executora. Tanto alunos quanto servidores docentes e técnico-administrativos podem receber recursos, em forma de bolsas, como contrapartida às atividades prestadas na execução dos projetos. Pessoas físicas sem vínculo com a Universidade também podem ser remuneradas, entretanto, com a devida incidência tributária¹³⁴. Não obstante, a contenda geralmente se refere ao pagamento de servidores. Em que pese haja previsão legal e normativas que estabeleçam a remuneração de pessoal nos instrumentos gerenciados pelas fundações de apoio, diversos conflitos podem surgir a partir disso:

Se tem um professor ou um técnico que recebe para desenvolver uma determinada atividade, se for desenvolvida essa mesma atividade aqui dentro, não pode ganhar de novo. Só pode receber se tu fizeres hora extra [...] Tu vais estar usando a estrutura da Universidade, trabalhando dentro da Universidade, com os recursos dela, com os meios dela, fazendo o que tu sempre fazes, então não justifica receber um ‘salário’ a mais [...] para mim são salários, mais de 4 mil reais por mês, 5 mil reais, 10 mil reais, porque tu coordenas ou executas projetos. [...] é legal tu receber o dinheiro, é legal, não é um crime. Mas a questão é: além do legal, é moral? (Conselheiro 2).

O Conselheiro 2, na qualidade de representante técnico-administrativo no CONSUN, afirma que comumente apresenta parecer contrário aos projetos que prevejam destinação de mais de 50% das despesas para remuneração da equipe executora: “conflitos de ordem, por exemplo, de apresentar parecer contrário, porque mais de 50% da verba vai para pagamento de pessoal, isso é direto, eu sempre faço isso” (Conselheiro 2). Entretanto, até mesmo algumas pessoas que detém um posicionamento crítico a esse processo, por vezes,

¹³⁴ O mesmo ocorre na remuneração dos professores ministrantes dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, ainda que servidores da Universidade.

acabam se envolvendo nos projetos de interação, inclusive recebendo recursos na condição de participante executor, conforme relato do Conselheiro 1:

Alguns professores que criticam esse processo acabam, em algum momento, tendo um projeto aprovado, porque para eles também é importante tocar essas pesquisas, ter as bolsas, enfim. Os técnicos, às vezes muito críticos, ganham bolsas porque acabam sendo uma forma de arrecadar renda. Então, há sim conflito (Conselheiro 1).

Nos cursos de especialização, esse conflito também se replica, entretanto a concepção sobre a cobrança de tarifas e mensalidades dos alunos antecede a discussão que se tem sobre a remuneração a equipe executora. A visão crítica entende serem problemáticas essas cobranças, bem como a remuneração de pessoal pelas atividades de docência e de apoio técnico-administrativo, embora, conforme explicitado no tópico anterior, o STF tenha recentemente reafirmado a legalidade da cobrança nos cursos de pós-graduações *lato sensu* das universidades públicas.

Eu acho problemático o pagamento de taxas nas especializações [...] há divergências sobre isso [...] tanto que passou recentemente no Supremo, [...] mas os caras acharam uma margem dizendo que especialização não é um diploma e sim um certificado, então abriram essa possibilidade de cobrar. [...] Os professores, em geral, não estão sobrecarregados, pelo menos não em horas-aula a ponto de ter uma remuneração extra para fazer aquele curso. [...] É legal! Não é a questão legal que está sendo questionada. Mesmo os técnicos, eu sei que, em alguns cursos de pós-graduação, os técnicos realmente trabalham horas a mais, vão à noite abrir a secretaria, mas acho que na maioria não há trabalho além do normal. Claro que é um curso a mais, vai gerar uma demanda, mas não é fora rotina. Seria incorporado à rotina, mas ele tem a 'bolsinha' lá. [...] eu acho isso bem problemático (Conselheiro 1).

Sintetizando, independente da forma de captação, da origem do recurso e do tipo do projeto, o conflito de concepção acerca da remuneração da equipe executora, quando envolve servidores da UFRGS, sempre pode existir. Havendo a devida previsão legal para sua participação nos projetos executados pelas fundações de apoio, essa questão torna-se puramente de concepção, de cunho ideológico: “por mim, não aprovo projetos que têm pagamento de pessoas, aí tem um conflito de concepção. Eu não admito isso, não sei se justo é a palavra, mas não acho adequado fazer isso. Aí tem um conflito, com certeza!” (Conselheiro 2). O mesmo ocorre nos conflitos que questionam o objeto dos projetos especialmente quando envolvem instituições privadas: “muitas empresas só vêm buscar o conhecimento para resolver os seus problemas, e o que a universidade desenvolver vai ficar só pra elas, aqui tem um conflito!” (Conselheiro 2). Portanto, pela natureza desses tipos de enfrentamentos, que não envolvem julgamento quanto à legalidade, método adotado ou

adequação normativa, diferentemente do que ocorre no modelo decisório prevalecente nas assessorias de apoio, sua resolução objetiva torna-se mais difícil, avançando, geralmente, para um embate ideológico de concepção:

Conflitos de concepção existem! São os mais difíceis de se trabalhar, normalmente não são amistosos. Os de regramento, regulações, normas e coisa e tal, normalmente se busca equalizar, se utiliza algum mecanismo para garantir que os projetos aconteçam. Os que dão mais atrito são aqueles de concepção, esses outros de norma, regramento, não existem muito (Conselheiro 2).

Não obstante, conforme será analisado no tópico seguinte, há um desconforto para os simpatizantes da visão crítica sobre a inobservância – ou não atendimento – de suas colocações, muito por conta da configuração organizacional da Universidade e do modelo decisório prevalecente no CONSUN.

Em escopo mais amplo, há um outro grupo de conflito que pode se originar a partir da própria organização estrutural da Universidade. Conforme visto, a estrutura acadêmica da UFRGS é do tipo departamental, na qual cada unidade opera quase de forma autônoma em relação ao restante da organização, em que pese, dadas restrições, algumas decisões estejam mais centralizadas na cúpula estratégica ou na assessoria de apoio, em especial as que envolvam aspectos orçamentários. Essa fragmentação se justifica à medida que as áreas de conhecimento divergem substancialmente entre si. Entretanto, essa mesma partição, apesar de conferir autonomia às unidades, pode gerar conflito:

Há unidades que têm mais facilidade para conseguir recursos externos que outras, pela própria natureza do que elas têm a vender e a fazer [...] aí se tornam, digamos, internamente, ‘primos ricos’ em relação a outras [...] isso às vezes cria um certo desconforto [...] mas isso é sempre muito pontual, não é uma coisa espreada pela Universidade como um todo (Ex-Pró-reitor).

Em suma, consolidando as informações apresentadas, a visão otimista acredita que o papel da Universidade está mais ligado à formação de pessoal e à geração de tecnologias por meio da aproximação entre a Universidade e a sociedade, considerando as empresas e organizações em geral como partes integrantes, portanto seus interesses também são legítimos. Nesse sentido, até mesmo os projetos com a iniciativa privada fazem sentido, pois proporcionam benefícios à UFRGS, aos concedentes e à sociedade em geral. Sendo que o único ponto negativo levantado foi uma possível perda na qualidade do ensino, devido ao envolvimento demasiado dos docentes/pesquisadores nas atividades de Financiamento Externo. Quanto à autonomia didático-científica, a concepção é de que ela se mantém preservada, pois os coordenadores têm a opção de celebrarem ou não os projetos

propostos. Dessa forma, não haveria o que se falar em heteronomia tampouco desvio no papel da Universidade.

Por outro lado, a visão crítica entende que o papel da Universidade está associado ao resgate social e ao comprometimento com a emancipação da sociedade, sob risco de se ater a uma visão clientelista de atendimento a interesses particulares de determinadas empresas ou segmentos sociais, causando heteronomia à instituição e colocando-a sob risco de privatização a partir da mercantilização do conhecimento. Nesse sentido, a problemática surge principalmente nas interações com o setor privado, porquanto há conflito de interesses entre as ambições das empresas, o papel da Universidade e as necessidades da sociedade. Assim, esse processo comprometeria a autonomia didático-científica, condicionando-se a interesses particulares. Além do mais, a muito do que se produz na Universidade a sociedade não teria acesso, tampouco seria beneficiada pelo resultado de algumas interações. Outro questionamento recorrente diz respeito à aplicação dos recursos captados, em especial à remuneração da equipe executora dos projetos.

Entretanto, há ao menos um ponto que liga essas duas linhas de concepções. Nenhuma delas se opõe ao Financiamento Externo, reconhecendo a importância desses recursos para Universidade, dado o contexto de redução relativa nas receitas disponibilizadas pelo Tesouro Nacional via processo orçamentário: “o Financiamento Externo faz o que hoje não se poderia fazer, então tem um lado positivo muito forte, é inegável isso” (Conselheiro 2). “Acho que a Universidade tem muita competência técnica para conseguir esses financiamentos adicionais, não sobrevivendo só do estatal. Eu, particularmente, sou totalmente favorável” (Docente 1). Dessa forma, mesmo sendo suficiente seguir a proposição de Velloso e Marques (2005) para evidenciar a configuração de alguns conflitos, separar os atores envolvidos no processo decisório em duas linhas de concepções opostas limita a compreensão do fenômeno, uma vez que, considerando as nuances contextuais e a forma como o Financiamento Externo é efetivado na Universidade, não necessariamente os posicionamentos são antagônicos. Destarte, dependendo da lente de análise e da metodologia utilizada, podem se sobressair inclusive mais de duas linhas de concepções, com características distintas, mas não necessariamente opostas.

Apresentadas algumas concepções que comumente embasam os enfrentamentos nos projetos de Financiamento Externo no CONSUN, a seguir será analisada a configuração do conflito e sua relação com a formação estratégica.

A Universidade quer que tudo aconteça, mesmo onde existem esses conflitos. Aí eu falo em nome de CONSUN, todo mundo quer que as coisas aconteçam, eu não acredito que alguém que está no Conselho Universitário não vá querer que a coisa ande. Todos nós queremos, todos nós defendemos a Universidade [...] Mas existem sim, dentro dessa riqueza de diversidade, visões de Universidade que conflitam entre si [...] bom, aí vai ter conflito mesmo (Conselheiro 2).

5.3.4 Formação das estratégias de Financiamento Externo em um contexto de diferentes concepções

No processo de formação estratégica da UFRGS, tal como em qualquer outra organização, as decisões são tomadas considerando o contexto no qual elas ocorrem. No ambiente universitário, especialmente na esfera pública, esse contexto é multifacetado, envolvendo aspectos internos, externos, organizacionais, sociais e governamentais que vivem em constante relação: é nessa arena que se formam as estratégias de Financiamento Externo da Universidade.

Dada a composição estrutural e a pluralidade da comunidade acadêmica, especialmente em instâncias de decisão coletiva, enfrentamentos embasados por diferentes concepções acerca do financiamento Universitário tendem a emergir, podendo gerar conflito e alterar o curso das ações:

Nós temos que pensar que esses conflitos vêm de fora, mas eles existem aqui dentro. De fora, por conta de uma estrutura de Estado que não consegue dar conta do que deveria, e de dentro, porque muitas vezes são resultado de condutas históricas, mas que não querem mudar, ou pela própria condição das imposições externas que gera aqui dentro um conjunto de conflitos. Não dá para considerar que esses conflitos sejam gerados só aqui dentro. Os conflitos internos estão muito relacionados aos conflitos externos e à incapacidade do Estado de suprir essa demanda que é estratégica. [...] Não dá para deslocar eles, porque estamos em um entorno, em uma conjuntura (Conselheiro 2)¹³⁵.

Portanto, este tópico se propõe a analisar o processo de formação das estratégias de Financiamento Externo da UFRGS em um contexto de diferentes concepções sobre o financiamento universitário. Para isso, considerando que as estratégias são resultado de padrões em fluxos de decisões ou ações em determinado contexto, será retomado o

¹³⁵ Essa colocação reflete a dificuldade de separar o fenômeno estudado de seu contexto. No processo de formação estratégica, é difícil delimitar os limites entre o “dentro” e o “fora” da organização, uma vez que a concepção dos “estrategistas” é resultado de sua visão sobre todo contexto, que envolve aspectos internos e externos.

processo decisório tratado no tópico 5.3.2, entretanto com ênfase no CONSUN (cúpula estratégica), onde os conflitos tendem a ser mais visíveis. De antemão, argumenta-se que o conflito é moderado nas instâncias administrativas, considerando que o modelo decisório prevalecente é o analítico-racional, onde as deliberações são feitas de forma impessoal em observância a normas e regramentos. Não obstante, no Conselho Universitário o modelo que prevalece é o denominado de “lata de lixo”, porém dados os enfrentamentos embasados pela diferença entre as concepções dos atores envolvidos, por vezes pode-se confundir com o modelo político, evidenciando o conflito. No entanto, apesar da capacidade de mobilização política da Universidade, a forma como os conflitos se manifestaram durante o período de investigação não lhes conferiu força suficiente para modificar com alguma consistência os projetos inicialmente propostos. Assim, a visão crítica argumenta que via de regra seus requisitos não são atendidos, replicando parte do aspecto negativo apresentado no tópico anterior.

De forma a corroborar os argumentos desta seção, no Apêndice B, apresenta-se uma análise documental de todos os projetos cadastrados no Sistema de Interações Acadêmicas em 2018, bem como a descrição analítica de quatro casos específicos nos quais surgiram enfrentamentos decorrentes da diferença de concepção entre os atores envolvidos no processo decisório, verificando sua relação com a formação estratégica.

As características do fluxo no processo decisório de celebração dos projetos com Financiamento Externo permitem que as diferentes concepções levantadas no tópico anterior se manifestem e se relacionem com a formação das estratégias. Conforme descrito neste trabalho, os projetos são submetidos por sua coordenação à apreciação de diversas instâncias universitárias, passando pelas unidades acadêmicas do núcleo operacional, pelas assessorias de apoio da administração central e, por fim, chegam à cúpula estratégica para deliberação final. Ao longo desse processo, que cruza toda a estrutura organizacional em um fluxo reverso – da base ao topo –, muitos atores são envolvidos, ambos potencialmente capazes de alterar o curso das ações; esses são os estrategistas da Universidade. Além do mais, conforme proposição de Hardy *et al.* (1983), coexistem nesse processo os três níveis de tomada de decisão a seguir examinados.

O julgamento profissional ocorre quando o professor/pesquisador se propõe a coordenar a execução de determinado projeto em sua área de competência, elaborando estudos e pesquisas, submetendo propostas a parceiros, participando de processos seletivos

de editais de agências externas e/ou propondo projetos arrecadatários diretamente com as fundações de apoio. Mintzberg (2017) sugere que, nos processos decisórios das burocracias profissionais, dada a autoridade de natureza profissional dos professores pesquisadores (coordenadores de projetos), suas decisões tendem a prevalecer, considerando o poder do conhecimento especializado (expertise). Em outras palavras, via de regra, confia-se em suas decisões por conta de sua expertise.

Por outro lado, as decisões em nível de determinação administrativa são tomadas quando os projetos são submetidos para apreciação das instâncias da assessoria de apoio, geralmente ligadas à administração central, que se manifestam cada qual em sua área de competência. Nessas instâncias há uma tendência de garantir a celeridade instrumental dos projetos, assim, basicamente são verificadas apenas adequações normativo-legais, sem julgar seu mérito ou sua finalidade em larga escala. Dada a impessoalidade e estrutura hierárquica interna nas assessorias de apoio, em que se verificam linhas de comando mais desenvolvidas, o modelo decisório prevalecente é o analítico-racional (HARDY; FACHIN, 2000). Dessa forma, a caracterização do conflito, na definição de Mintzberg (1985), torna-se um tanto limitada, em que pese as normativas e os regramentos possam ser questionados e eventualmente alterar o curso das ações.

Não obstante, conforme proposição de Hardy e Fachin (2000), é em nível de escolha coletiva que o conflito tende a ser mais saliente, pois, dadas as suas características, essas estruturas permitem que uma pluralidade de ideias e de concepções sejam manifestadas de forma mais livre e aberta. Ao todo são cinco instâncias de decisão coletiva que avaliam a execução dos projetos: plenário do departamento acadêmico da respectiva unidade, comissão de pesquisa ou de extensão (COMPESQ ou COMEXT), Conselho da Unidade, Comissão de Interação Universidade-Sociedade (CIUS) e Conselho Universitário. Entretanto, apesar de haver mais de uma instância coletiva, é no CONSUN que o conflito tende a ser mais visível¹³⁶. Vale ressaltar que a revisão dos dados coletados sugere que os conflitos no Financiamento Externo geralmente são resultado de enfrentamentos que se fundam a partir da diferença entre as concepções tratadas no tópico anterior. Assim, na óptica dos

¹³⁶ Considerando que a revisão dos dados em consonância com o referencial teórico indica ser no CONSUN que os conflitos tendem a ser mais visíveis e emergir com maior frequência, metodologicamente o Pesquisador optou a ter a análise em profundidade da configuração do conflito nessa instância. Afinal, é na cúpula estratégica da Universidade, que se centralizam as deliberações finais dos projetos de todas as unidades acadêmicas.

coordenadores dos projetos, via de regra os conflitos terão um caráter emergente, uma vez que, conforme Mintzberg (2006), referem-se a padrões realizados que não eram expressamente pretendidos.

No fluxo decisório sobre as interações acadêmicas, cada projeto é enviado individualmente para apreciação do CONSUN, que se desenvolve em duas etapas. Primeiramente a proposta é apreciada pela Comissão de Interação Universidade-Sociedade, composta por três docentes, um técnico-administrativo e um aluno. “Toda matéria sujeita a discussão receberá, previamente, parecer da Comissão respectiva” (UFRGS, 1996, n.p.). Nos pareceres da CIUS, apresentam-se superficialmente os dados do projeto em questão, tais como valor, vigência, identificação dos partícipes e indicação da aprovação pelas outras instâncias universitárias. Posteriormente à manifestação da CIUS, esses pareceres são fornecidos aos conselheiros para votação final em assembleia. Não obstante, “os conselheiros, individualmente ou em grupo, poderão pedir vista aos processos em tramitação no CONSUN, antes de iniciada a discussão e por uma única vez em cada processo” (UFRGS, 1996, n.p.). Para cada pedido de vista será apresentado um “relatório por parte do(s) solicitante(s) no prazo de 10 (dez) dias úteis a contar da data em que os autos estiverem à sua disposição” (UFRGS, 1996, n.p.). Essa é a margem que os conselheiros têm para fugir da superficialidade nas votações ou expressar formalmente algum tipo de manifestação ou enfrentamento que não se teria espaço naturalmente¹³⁷.

Os pedidos de vista funcionam assim: tu pega determinado convênio [projeto] e ali vai ter uma resolução favorável da Comissão de Interação Universidade-Sociedade [...], quando tu fazes o pedido de vista tu vais dar uma análise alternativa, que pode ser contrária ou complementar aquele projeto inicial. Essa seria uma maneira de formalizar isso. De outra forma esses conflitos não são registrados, eles estão dentro da estrutura. Muitas vezes eles podem aparecer numa ata, mas também é mais difícil, porque as atas não são copiadas na íntegra, então possivelmente tu não vai ter na íntegra aquilo ali. Tu vai ter as posições, olha o fulano disse tal coisa, o outro disse tal coisa, as posições vão estar lá, mas não necessariamente o conflito vai aparecer (Conselheiro 2, grifo nosso).

Os pedidos de vista são, portanto, um mecanismo que os conselheiros têm para acessar na íntegra os autos dos processos, fugir da superficialidade ou formalizar uma visão

¹³⁷ Considerando a superficialidade das informações apresentadas sobre os temas em debate, é somente por meio desses pedidos de vista que os conselheiros conseguem ter acesso à documentação completa e detalhada sobre o projeto em pauta de votação. A inércia do modelo decisório começa aqui: caso se queira ter maior conhecimento sobre o que está sendo votado, ao invés de simplesmente votar pelo “sim” ou pelo “não” de um parecer com poucos dados, todo esse desgaste deve ser feito, lembrando que são diversos projetos deliberados em cada sessão, além de outras pautas para debate. Nesse sentido, vislumbram-se algumas das características do modelo decisório “lata de lixo”.

alternativa à decisão da CIUS, que pode ser conflitante à proposta inicialmente pretendida pela coordenação. Complementarmente, os Conselheiros 1 e 2 informaram que utilizam esse mecanismo para materializar suas concepções sobre os projetos de Financiamento Externo, e que, de outra forma, dificilmente eventuais conflitos teriam registro formal.

Entretanto, nem sempre os pareceres de vista refletem diretamente a concepção da visão crítica, segundo eles, “às vezes abordam questões técnicas para suscitar o debate, mas há um fundo político que pretende colocar em questão os interesses da Universidade enquanto instituição, com seus princípios de ser pública, gratuita, autônoma e democrática” (Conselheiro 1).

A margem que tu tens é essa: pedir vista. Se tu pegar o extrato dos convênios [instrumentos de cooperação] que vem para todos os conselheiros é mínimo [parecer da CIUS], só diz com quem é e qual o valor. Não diz nada sobre o projeto [plano de trabalho], aí tu tens que pegar vista, tem 10 dias para entregar o parecer e daí ficar discutindo. Às vezes a discussão pode levar 2 horas, aí tu tens que ter esse *desgaste* (Conselheiro 1, grifos nossos).

Apesar de haver espaço e mecanismos para que sejam expressas diferentes concepções sobre os temas em debate, os representantes da visão crítica manifestam descontentamento com a ordem vigente e alegam que suas colocações não surtem efeito por conta disso. “Democracia tem a ver com o poder. Se tu não tens o poder de dizer ‘o que entra e o que sai’, na verdade tu não tem poder nenhum, não estás nem participando da decisão” (Conselheiro 1), “É quase o *jus sperniandi*¹³⁸, com esses conflitos de concepção a Universidade não tem um trato muito bom, vem a patrola e é voto de maioria, não existe essa coisa de revolução” (Conselheiro 2). Nessas colocações e na citação a seguir, pode-se contemplar claramente as características do modelo decisório tipificado como “lata de lixo”, em especial a alta inércia e ambiguidade nas decisões. Além disso, também se verifica que a capacidade dos atores de influenciar os eventos com alguma consistência fica um pouco limitada dada prática em vigor, característica comum nas universidades concebidas como anarquias organizadas¹³⁹ (HARDY; FACHIN, 2000):

No CONSUN, temos comissões permanentes, uma das comissões é de Interação Universidade-Sociedade. Ela é composta por 3 docentes, 1 técnico e 1 aluno. O que acontece é que a reitoria faz um esforço para, na hora de eleger o técnico, colocar um aliado seu. Então os pareceres que vêm dali são todos favoráveis aos projetos, independentemente do que eles citam. Eles só observam se tramitou dentro das instâncias adequadamente, não fazem um julgamento sobre o mérito. Eu acho que *há uma estrutura para aprovar esses projetos*. Às vezes tu até vê uma tramitação

¹³⁸ Direito de espernear.

¹³⁹ Onde o processo decisório prevalecente é o modelo tipificado como “lata de lixo” (HARDY; FACHIN, 2000).

equivocada ali no fluxo do processo, mas tu vais indo e nenhum lugar discute profundamente o mérito desse projeto. Ele é relevante ou não? Porque nas unidades ele passa sem discussão¹⁴⁰, e no resto do fluxo é basicamente verificado se o trâmite foi bem cumprido ou se está dentro da lei. E daí quando tu esperas que essa Comissão de Interação Universidade-Sociedade vai olhar para o projeto e pensar politicamente se ‘eles estão atendendo aos interesses institucionais’ [papel da universidade], eles não fazem isso. Só dão parecer de ‘ok’ em relação à tramitação. Aí tu tens que *pegar vista* de um processo e começar a colocar essas questões. Isso é muito *trabalhoso*, e *tu sempre vais perder, tu fazes a discussão para marcar a posição*, porque no fim, como todo mundo tem interesse que o seu projeto seja aprovado, daí aprovam o projeto dos outros. Há divergências, mas eu acho que falta uma instância ou algum estágio que faça essa discussão do mérito do projeto. Não basta que a unidade tenha o dinheiro vá lá e aprove. Teria que ter um lugar, que na verdade deveria ser no CONSUN, que aprovasse diretrizes para isso, que pensasse isso de uma maneira mais orgânica, mais institucional, mais crítica (Conselheiro 1, grifos nossos).

No tópico que se discorreu sobre a visão crítica no processo de Financiamento Externo, pôde-se concluir que essa linha macro de concepção não é terminantemente contrária à celebração desses projetos dado o contexto, mas cobram que sejam observados alguns requisitos mínimos que preservem o papel da Universidade e sua autonomia. Entretanto, apesar da capacidade de mobilização política da Universidade, por conta das características do modelo decisório prevalecente no CONSUN, a maneira como os conflitos se manifestaram durante o período de investigação não lhes conferiu força suficiente para alterar com alguma consistência os projetos propostos pelo núcleo operacional¹⁴¹. Prevalendo a alta inércia típica do modelo “lata de lixo” e confirmando a proposição de Mintzberg (2017) de que o poder do conhecimento especializado (*expertise*) tende a prevalecer nos processos decisórios das burocracias profissionais, dada a autoridade de natureza profissional dos professores pesquisadores (coordenadores de projetos). Nesse sentido, nota-se o caráter deliberado das estratégias na óptica individual da coordenação, que geralmente vê seu projeto ser aprovado tal como inicialmente pretendido, evidenciando a consistência nos padrões de decisões e ações do Financiamento Externo.

Em que pese os projetos de Financiamento Externo não tenham sido alterados substancialmente por conta das confrontações (*confrontation*), a capacidade de mobilização política da Universidade não pode ser descartada: caso a organização se movesse para uma

¹⁴⁰ Devido ao escopo desta pesquisa, o Autor não tem dados suficientes para afirmar categoricamente que não se julgue o mérito das ações nas unidades acadêmicas. Não obstante, ainda que fosse julgado, ao chegar no CONSUN para deliberação final, comumente os projetos são contestados, demonstrando ainda haver conflitos de concepção.

¹⁴¹ A revisão documental disponível no Apêndice B corrobora esse argumento.

arena política completa (*complete political arena*), poderia haver uma ruptura no modelo prevaiente que permitiria a introdução de novas configurações (MINTZBERG, 1985)¹⁴².

O modo de funcionamento já está institucionalizado e isso não se altera [...] existe uma certa tendência de a Universidade garantir que os projetos aconteçam, ela busca contornar os conflitos para que os projetos existam. Isso é uma virtude, desde que seja garantida a observância daqueles requisitos mínimos, mas na maioria das vezes não são atendidos (Conselheiro 2).

Nesse escopo, os representantes da visão crítica argumentam que os apontamentos decorrentes de suas concepções via de regra não são atendidos, refletindo parte dos aspectos negativos apresentados no tópico anterior. Segundo eles, não se questiona o mérito das ações, “se tu fores ver, os pareceres da CIUS são quase todos iguais, ‘ctrl+c, ctrl+v’, e todos são aprovados. O que cobramos e o que vamos continuar cobrando é aquela coisa dos requisitos para aprovar um projeto” (Conselheiro 2).

Em geral, os instrumentos de cooperação passam sem discussão, pois é colocado em votação um bloco de processos e tudo é aprovado. Então tu tens que escolher um que seja mais importante para estudar. Então, digamos, eles pensam e querem forçar que o CONSUN só carimbe e aprove, mas nós achamos que o CONSUN deve ser um espaço de gestão que julgue também o mérito. Eu acho que há pouca discussão sobre o mérito. Talvez haja alguma unidade ou outra em que isso aconteça mais, mas mesmo que haja essa discussão dentro da unidade teria que ter um espaço na instituição como um todo para que ela se posicionasse (Conselheiro 1).

À guisa de exemplo, na elaboração do PDI 2016-2026, que é o instrumento de direcionamento estratégico da UFRGS, o Conselheiro 2 afirmou que foi feito um pedido de vista para incluir ponderações discutidas com comunidade acadêmica e com as bases sindicais das categorias. Segundo ele, foram quatro sessões do CONSUN para tratar desse parecer, que abordava, dentre outras questões, a forma como a Universidade deveria se portar diante da captação de recursos externos, entretanto “não passou nada, se discutiram todas as cláusulas que eram alternativas ao texto original e não passou nenhuma” (Conselheiro 2).

Em síntese, as estratégias de Financiamento Externo da UFRGS são resultado de um conjunto de fluxos de decisões e ações desconexas umas das outras que partem da base ao topo da estrutura organizacional, ou seja, do núcleo operacional à cúpula estratégica. Nesse percurso, são tomadas decisões em nível de julgamento profissional, de determinação administrativa e de escolha coletiva. O modelo decisório prevaiente nas instâncias

¹⁴² *Confrontation* e *Complete political arena* são duas formas básicas de arenas políticas, sendo a segunda a mais próxima de um tipo ideal, onde o conflito é intenso, abrangente e breve (instável).

administrativas, em especial nas assessorias de apoio, assemelha-se ao analítico-racional, em função da observância impessoal a normas e regramentos para avaliação dos projetos. Assim, nessas instâncias, a materialização de conflitos na definição de Mintzberg (1985) torna-se mais difícil, apesar de que as próprias normativas possam ser questionadas, podendo eventualmente alterar o curso das ações e decisões. Não obstante, no Conselho Universitário, os projetos em debate são pouco enfatizados, os processos são sujeitos a uma sobrecarga, a base de informação é fraca e o sistema como um todo é caracterizado por alta inércia. Assim, o modelo decisório prevalecente é o denominado de “lata de lixo”. Nesse escopo, os pedidos de vista são o recurso político comumente utilizado para romper a inércia desse modelo, fornecendo uma base de informações mais ampla que permite à visão crítica expor suas considerações. Dada a diferença entre as concepções de quem elabora o projeto (visão otimista) e quem por ventura conteste alguns de seus aspectos (visão crítica), episódios de enfrentamentos (confrontações) podem surgir, permitindo ao modelo “lata de lixo” confundir-se com o político, configurando o conflito. Não obstante, de acordo com os dados analisados, no Financiamento Externo as características vigentes do modelo atual fazem com que prevaleçam as decisões de julgamento profissional, mantendo a inércia do processo decisório. Assim, as estratégias na óptica do coordenador são relativamente deliberadas.

Não obstante, dada a nebulosa perspectiva futura sobre o funcionamento da Universidade¹⁴³, o sistema político e os conflitos decorrentes podem assumir um protagonismo importante, especialmente por permitirem que outros posicionamentos acerca de uma questão sejam expressos e que o papel da universidade seja discutido, considerando que outros sistemas (autoridade ou expertise) tendem a abordar apenas um ponto de vista. Dessa forma, a partir da materialização dos conflitos, o sistema político pode promover mudanças organizacionais necessárias (MINTZBERG, 1985).

Concluídas as análises dos processos de Financiamento Orçamentário e Externo, a seguir será feito um apanhado geral sobre as características e os tipos de estratégias prevalecentes nessas duas modalidades de financiamento. Para tanto, serão seguidas as proposições teóricas de Mintzberg e Waters (1985).

¹⁴³ Demonstrada no Apêndice A.

5.4 OS TIPOS DE ESTRATÉGIAS NO PROCESSO DE FINANCIAMENTO DA UFRGS

A tipologia de Mintzberg pressupõe uma clara diferenciação entre formulação e formação estratégica, sendo a primeira apenas uma etapa do processo que a segunda busca explicar. Dessa forma, a formulação de uma estratégia é a etapa inicial de uma sequência de ações na qual definem-se objetivos que se pretendem alcançar por determinados meios. No transcorrer dos fatos, dificilmente essas ações ocorrem tal como previstas, sendo necessários eventuais ajustes. Destarte, o desencadeamento real dos fatos é explicado por meio da análise da formação estratégica, em que são observados padrões em fluxos de decisões ou ações que se ordenam ao longo do tempo, resultando na estratégia efetivamente realizada. Portanto, a estratégia realizada é a combinação entre intenções iniciais que foram efetivamente realizadas (estratégias deliberadas), excluídas aquelas que deixaram de ser feitas (estratégias não realizadas) e somadas às que foram realizadas sem intenção prévia (estratégias emergentes) (MINTZBERG, 2006).

Porém, para que uma estratégia seja puramente deliberada, ao menos três condições devem ser satisfeitas: deve haver intenções claras e precisas sobre o que se pretende, essas intenções devem ser amplamente compartilhadas em âmbito organizacional e, por fim, o resultado das ações deve ser exatamente conforme o previsto, sem interferências externas. Por outro lado, uma estratégia puramente emergente pressupõe a inexistência de qualquer tipo de intenção prévia sobre determinada ação. Devidas às condições necessárias, é pouco provável que essas estratégias “puras” sejam verificáveis na prática organizacional. Mintzberg e Waters (1985), baseados nesses pressupostos, sugerem que, na vida real das organizações, há oito tipos de estratégias que se situam em um continuum entre as puramente deliberadas e as puramente emergentes.

Nesse escopo, a seguir discorre-se sobre as características deliberadas e emergentes e os tipos de estratégias verificadas no processo de financiamento da Universidade. Para tanto, o presente tópico se divide em duas partes: a primeira busca analisar as estratégias de Financiamento Orçamentário e a segunda, as de Financiamento Externo. Em ambos os casos

serão seguidos os pressupostos teóricos de Mintzberg e Waters (1985) e Mintzberg (2006)¹⁴⁴.

No modelo vigente de financiamento da UFRGS, consoante demonstrado nos subcapítulos anteriores, há diferenças significativas entre os padrões nos fluxos de decisões e ações (formação estratégica) do Financiamento Orçamentário e do Financiamento Externo, confirmando a proposição que guiou esta pesquisa.

A análise dos dados apresentados no subcapítulo 5.2 sugere que o fluxo de decisões e ações no Financiamento Orçamentário o aproximam do conceito de “estratégia planejada” (*planned*). Segundo Mintzberg e Waters (1985), essas estratégias se originam a partir de planos formais com intensões precisas, são formuladas e articuladas por uma liderança central e contam com o apoio de sistemas de controle formais que visam a garantir sua implementação livre de distorções imprevistas. Somente nesse tipo de estratégia a distinção clássica entre formulação e ação se sustenta. Elas têm caráter mais deliberado, sendo as que mais se aproximam das puramente deliberadas.

Conforme visto no tópico 5.2.2, o Financiamento Orçamentário é efetivado via Lei Orçamentária Anual, em que se evidencia uma clara distinção, inclusive cronológica, entre elaboração e execução do orçamento. A Lei Orçamentária Anual, instrumento formalmente utilizado nesse processo, é planejada e elaborada no exercício anterior à sua efetiva implementação, evidenciando a clássica separação entre pensamento e ação. Nela são previstas as receitas e fixadas as despesas separadas por grupos de natureza e programas de governo. Dessa forma, orientam a execução financeira da Universidade, que deverá observar rigidamente suas prescrições. Na UFRGS, tanto a elaboração quanto o controle da execução orçamentária são centralizados na PROPLAN, que distribui uma cota percentual das dotações de Custeio às unidades executora, ficando de posse do restante para execução das ações universitárias conforme as necessidades prioritárias. Essas características, além de aproximar o processo orçamentário do conceito de estratégia planejada, também permitem relacioná-lo ao conceito de estratégia como um Plano. Na definição de Mintzberg (2006), Plano representa um curso de ação conscientemente pretendido ou um conjunto de diretrizes para lidar com uma situação, características também verificáveis no Financiamento

¹⁴⁴ As análises que serão feitas neste tópico consideram todo conteúdo trabalhado nos anteriores. Dessa forma, alguns comentários sobre os tipos de estratégias e suas características podem já ter sido feito para sustentar argumentações, entretanto serão resgatadas em maior profundidade neste momento.

Orçamentário: o Plano é materializado em forma de Lei Orçamentária, que orienta a execução financeira e ações da Universidade.

Não obstante, apesar do caráter eminentemente deliberado do Financiamento Orçamentário, há mecanismos que permitem estratégias emergirem. Mintzberg (2006) define estratégias emergentes como um padrão realizado que não era expressamente pretendido. No caso prático, qualquer alteração na Lei Orçamentária Anual (Plano) durante sua execução configura a adoção de uma estratégia emergente. Essa situação é verificada toda vez que a Universidade solicita crédito suplementar por excesso de arrecadação – situação tipicamente comum (Diretor DPO). O crédito suplementar é uma classificação de créditos adicionais que tem por objetivo reforçar dotações orçamentárias insuficientemente previstas, e sua abertura depende de prévia autorização legislativa (GIACOMONI, 2017). Na Universidade esse recurso é utilizado quando a arrecadação de recursos próprios supera sua previsão na LOA. Outro exemplo de estratégia emergente, que inclusive ocorreu no primeiro semestre de 2019¹⁴⁵, é o remanejamento de dotação orçamentária de Capital para Custeio, que pode ser necessário ao decorrer do exercício. Em ambos os casos, a Universidade está lançando mão de mecanismos retificadores do orçamento, que viabilizam às estratégias emergirem na Lei Orçamentária Anual (GIACOMONI, 2017).

Conforme bem recordado por Hardy e Fachin (2000), as universidades brasileiras sofrem fortes restrições ambientais, a partir de intervenções governamentais, escassez de recursos e imprecisão sobre legislação futura. Nesse mote, outro tipo de estratégia pode ser verificado: a “estratégia imposta”. Elas se originam no ambiente, que dita padrões em ações a partir de imposição direta ou escolha organizacional preventiva. Essas estratégias têm um caráter mais emergente, todavia podem ser internalizadas deliberadamente pela organização (MINTZBERG; WATERS, 1985). No decorrer desta pesquisa, alguns casos verificados podem ter aproximação ao conceito supracitado. Conforme visto no tópico 5.2.1, a diminuição relativa dos recursos do Tesouro Nacional levou a PROPLAN a promover o corte de despesas, reduzir o número de postos de trabalho de terceirizados (pelo terceiro ano consecutivo) e desacelerar o ritmo de atendimento a adequações prediais (UFRGS, 2018?). A necessidade de adotar medidas em resposta a fatores ambientais, especialmente quando se trata de Financiamento Orçamentário, vem sendo recorrente na Universidade:

¹⁴⁵ Conforme noticiado pelo Pró-reitor de Planejamento e Administração em uma sessão do CONSUN no referido semestre.

A queda das disponibilidades orçamentárias em 2017 foi enfrentada com cortes significativos em despesas, destacando-se serviços terceirizados, reformas e aquisições de equipamentos. [...] Diante desta perda real [em 2018], a UFRGS terá que novamente promover ajustes nas suas despesas, desta vez com menos opções para a realização de cortes orçamentários (menos “gordura” para cortar) (Informação Documental)¹⁴⁶.

Em ambos os casos, é difícil precisar se as estratégias foram adotadas por imposição direta ou escolha organizacional preventiva, não obstante elas tendem a surgir no ambiente e serem internalizadas por determinação administrativa do Reitor ou da PROPLAN, aproximando-se assim do conceito de estratégia imposta (MINTZBERG; WATERS, 1985).

No processo decisório de Financiamento Externo, em contrapartida, o modo como as estratégias se formam diverge substancialmente do Financiamento Orçamentário. No processo orçamentário as principais decisões são centralizadas na cúpula estratégica, fluindo do topo à base da estrutura organizacional por determinações administrativas. Além disso, o planejamento e execução do orçamento, pelo princípio da unidade, são concentrados em um único instrumento: na Lei Orçamentária Anual. Por outro lado, os recursos do Financiamento Externo são obtidos pelo somatório da execução de diversos projetos dispersos na estrutura acadêmica da Universidade, em que as principais decisões são tomadas por “padrões” de julgamento profissional dos servidores do núcleo operacional¹⁴⁷. Assim, o fluxo decisório é reverso, uma vez que flui da base ao topo da estrutura, sendo que a decisão final acontece por escolha coletiva. Reforçando o argumento, Mintzberg (2017, p. 225) expõe que as estratégias nas burocracias profissionais geralmente “representam o efeito cumulativo dos projetos ou das “iniciativas” estratégicas que seus membros estão em condições de convencer sua implementação”.

Dessa forma, considerando que não há um direcionamento organizacional abrangente e sistemático que oriente como essas ações devam ser realizadas¹⁴⁸, o processo estratégico de Financiamento Externo, em visão macro, se aproxima do conceito de “estratégias desconexas” (*unconnected*). Nesse caso, segundo Mintzberg e Waters (1985),

¹⁴⁶ Documento em que foi apresentada, pelo Pró-reitor de Planejamento e Administração, a situação orçamentária da Universidade ao Conselho Universitário no segundo semestre de 2018.

¹⁴⁷ Segundo Mintzberg (2006), estratégias como padrões levam em consideração a coerência de comportamento ao longo do tempo, a habitualidade de determinadas práticas que podem interferir no curso das ações. Assim, a formação das estratégias de Financiamento Externo na UFRGS parece ser representada pelo conjunto desses padrões difusos no núcleo operacional que, em forma de ações, se direcionam à cúpula estratégica para deliberação.

¹⁴⁸ Proposição feita a partir da revisão do Plano de Desenvolvimento Institucional 2016-2026, do Plano de Gestão 2016-2020, entrevistas com coordenadores de projeto e observação participante na PROPLAN.

atores frouxamente acoplados ao resto da organização produzem padrões frutos de ações próprias¹⁴⁹, que podem surgir na ausência ou em contradição com intenções centrais comuns (estratégias organizacionais). Assim, as estratégias desconexas são emergentes em nível organizacional e deliberadas ou não pelos atores (MINTZBERG; WATERS, 1985). Portanto, o processo de Financiamento Externo da UFRGS pode ser bem caracterizado pelo conceito de estratégias desconexas, não obstante, ao reduzir o escopo em nível mais estreito, outras características são evidenciadas e merecem análise, conforme segue.

Ao longo do subcapítulo anterior, pôde-se evidenciar que os projetos de Financiamento Externo, via de regra, partem de intenções pessoais de seu coordenador, que lançam mão de sua expertise e rede de contatos para rastrear oportunidades e submetê-los:

Partem de algumas fontes, primeiro da busca individual de cada professor, de ficar catando editais, catando empresas com editais abertos, parceiros. Às vezes os editais têm linhas específicas e as vezes são livres, mas a iniciativa, via de regra, parte de *intenção individual*, de contatos pessoais de cada coordenador ou cada professor pesquisador (Docente 2, grifo nosso).

Dessa forma, a “estratégia pretendida” pelo coordenador parece se originar a partir do conceito de “estratégia empreendedora” (*entrepreneurial*), que é fruto da intenção pessoal não articulada de um único líder. Pelo fato de as estratégias não serem explicitadas, possibilita ao líder mudá-las rapidamente, portanto são adaptáveis a novas oportunidades, assim, as estratégias são relativamente deliberadas, mas podem emergir (MINTZBERG; WATERS, 1985). Em outras palavras, o esforço para localizar oportunidades e submeter projetos que serão financiados com recursos externos parte majoritariamente da iniciativa individual de cada coordenador. As oportunidades não procuram ativamente a Universidade enquanto instituição, dependem, pois, do esforço “empreendedor” dos profissionais no núcleo operacional¹⁵⁰.

Após localizada uma oportunidade, o projeto é formalmente submetido pela coordenação à análise e deliberação das instâncias universitárias competentes, até chegar ao CONSUN para decisão final. Nesse transcurso, em especial no Conselho Universitário, uma série de conflitos pode se relacionar com a “estratégia pretendida”, podendo alterá-la

¹⁴⁹ Essa característica se verifica a partir da estrutura departamental da Universidade, que é composta por diversas unidades acadêmicas (29) segundo a natureza de suas atividades. Outrossim, a padronização das habilidades dos trabalhadores lhes confere alto grau de autonomia. Dessa forma, os atores no núcleo operacional geralmente são frouxamente acoplados ao restante da organização.

¹⁵⁰ Conforme já explicitado, outras instâncias, inclusive administrativas, podem realizar projetos com Financiamento Externo, não obstante é do núcleo operacional que surge a maioria deles.

ou não. Nesse sentido, os conflitos adotam características “emergentes” na óptica individual do coordenador e geralmente se originam a partir da diferença entre as concepções dos atores envolvidos no processo decisório, considerando as nuances contextuais. Entretanto, mesmo surgindo enfrentamentos, o tópico anterior mostrou que, via de regra, eles não adquirem força suficiente para modificar com alguma consistência os projetos iniciais, muito por conta das características do processo decisório e do modelo prevalecente no CONSUN. Dessa forma, na óptica do coordenador, suas estratégias tendem a ser deliberadas.

Em suma, metaforicamente, o financiamento Universitário é uma constelação de estratégias.

6 CONCLUSÕES

A presente pesquisa teve por objetivo analisar a formação das estratégias de financiamento da UFRGS em um contexto de diferentes concepções acerca do financiamento das universidades públicas. De modo a fornecer maior clareza sobre o momento histórico em que o estudo foi realizado, fez-se uma contextualização do objeto de pesquisa à época da investigação. Disponível no Apêndice A, o contexto envolve aspectos internos e externos em constante relação, intensificada dado o grau de dependência a fatores ambientais – muito comum nas universidades públicas brasileiras (HARDY; FACHIN, 2000). Essa contextualização também foi fundamental para compreender em que se alicerçavam algumas decisões bem como explanar sobre a perspectiva futura do modelo de financiamento vigente.

Considerando a formação das estratégias como resultado de padrões em fluxos de decisões ou ações, foi necessária uma análise da estrutura organizacional da UFRGS para compreender como isso ocorre no ambiente universitário. A partir de suas características, foi possível tipificá-la como burocracia profissional na definição de Mintzberg (2017): suas atividades-fim são de alta complexidade, a padronização das habilidades dos profissionais é o principal mecanismo de coordenação do trabalho e há relativo grau de descentralização de poder.

O núcleo operacional, representado pelas unidades acadêmicas, é proporcionalmente maior que as demais partes da organização. É nele que estão lotados mais da metade dos servidores da Universidade. A cúpula estratégica, em contrapartida, é pequena, sendo representada pelo Conselho Universitário e presidida pelo Reitor. A linha intermediária, que tem função de estabelecer a conexão entre o núcleo operacional e a cúpula estratégica, é relativamente estreita. Seu papel é desempenhado pelos diretores das unidades acadêmicas, que detém cadeira no colegiado do CONSUN. Assim, ligam a base ao topo da estrutura pela comunicação entre essas duas instâncias. Com função de dar suporte à organização fora do fluxo de trabalho operacional, a assessoria de apoio é bem desenvolvida, sendo representada, dentre outros órgãos, pelas pró-reitorias da administração central, que, por vezes, desempenham algumas funções de linha intermediária, como é o caso da PROPLAN no processo orçamentário. A tecnoestrutura, em

contrapartida, é pouco desenvolvida, dada a dificuldade de padronizar as tarefas do núcleo operacional. Considerando a dinâmica das atividades organizacionais, determinados órgãos podem ter funções híbridas. Assim, a estrutura não é inexorável. Outra característica organizacional importante é a coexistência dos três níveis de tomada de decisão conceituados por Hardy *et al.* (1983): julgamento profissional, escolha coletiva e determinação administrativa, cuja interdependência foi verificada.

A pesquisa guiou-se desde sua elaboração pela proposição de que, no financiamento das universidades públicas brasileiras, coexistem estratégias de Financiamento Orçamentário e de Financiamento Externo, apresentando diferenças significativas em suas formações. De fato essa proposição se confirma na Universidade, sendo as diferenças bastante salientes.

O termo Financiamento Orçamentário, nesta pesquisa, refere-se às receitas provenientes exclusivamente do Tesouro Nacional, discriminadas na LOA e executadas via processo orçamentário. Quanto ao seu contexto, a análise dos dados permitiu inferir que há uma tendência histórica de diminuição na participação relativa das dotações orçamentárias para cobrir despesas de uso discricionário da Universidade, que tende a se agravar com a permanência da Emenda Constitucional nº 95/2016. De 2013 a 2019 a dotação reservada para cobrir Despesas de Pessoal e Encargos Sociais aumentou 76,87%, ao passo que o grupo de Outras Despesas de Custeio e Capital cresceu apenas 1,39%. Considerando que o IPCA, indexador da correção orçamentária, apresentou uma variação de 41,59%, caso a métrica não seja revista, as Despesas de Pessoal e Encargos Sociais poderão consumir todo o orçamento da Universidade, levando o atual modelo ao colapso. A administração central tem ciência da agravante situação, que vinha sendo apresentada à comunidade acadêmica em sessões do Conselho Universitário e em entrevistas concedidas pelo Reitor à imprensa.

Pelo princípio da unidade, o orçamento da UFRGS integra o orçamento do MEC que, por sua vez, integra o orçamento da União. Assim, ele é resultado da equalização entre elaboração, distribuição e execução da LOA, e elaboração, distribuição e execução internas. Considerando o relativo grau de dependência, no Financiamento Orçamentário a Universidade tem um papel mais adaptativo e responsivo no que diz respeito ao seu potencial para geração de receita, uma vez que a disponibilidade financeira é definida pelo Ministério da Educação em ajuste à política fiscal da União. A elaboração e aprovação da peça orçamentária ocorrem no exercício anterior a sua efetiva execução, portanto, nesse

processo, vislumbra-se uma clara distinção, inclusive cronológica, entre pensamento e ação. Essas características, somadas à necessidade de observar a legislação e doutrinas aplicáveis, limitam em certa medida a autonomia de gestão financeira da Universidade.

No processo decisório de Financiamento Orçamentário da UFRGS, predominam decisões em nível de determinação administrativa, que tendem a fluir do topo à base da estrutura organizacional, entretanto sem sinais claros do exercício de supervisão direta. O Reitor tem relativo grau de poder e prerrogativa para deliberar decisões sobre a elaboração e execução orçamentária, mas comumente se atém a decisões globais sobre o direcionamento geral das ações. Dessa forma, a PROPLAN é responsável pelas atividades de elaboração, execução e controle do orçamento, que as faz mediante ajustamento mútuo com as unidades executoras. Há relativa autonomia sobre a gestão da cota orçamentária que é atribuída a essas unidades, mas o grau de poder envolvido é baixo, uma vez que a maioria das decisões são tomadas em âmbito de determinação administrativa e os atores parecem ter ciência das limitações orçamentárias e necessidade de observar a regimentos vigentes. Dessa forma, sendo limitado o exercício de poder e influência, o conflito tende a ser moderado no Financiamento Orçamentário.

Dado o caráter deliberado do processo, conclui-se que o fluxo de decisões e ações no Financiamento Orçamentário assemelha-se ao conceito de estratégia planejada. Essa aproximação se justifica pela nítida distinção entre planejamento e execução do orçamento, que se materializa pela formalização da LOA. Não obstante, os mecanismos retificadores, comumente utilizados para remanejar dotações orçamentárias e solicitar créditos suplementares, possibilitam o surgimento de estratégias emergentes. Além disso, a imprevisibilidade contextual e o relativo grau de dependência externa da Universidade permitem aproximar algumas decisões e ações ao conceito de estratégia imposta, que se origina por imposição direta ou escolha organizacional preventiva. Essas estratégias são mais emergentes, mas podem ser deliberadas internamente pela organização, a exemplo do corte de despesas, redução do número de terceirizados e desaceleração de adequações prediais em decorrência das limitações e contingenciamentos orçamentários determinados pelo MEC.

Com características substancialmente distintas, o Financiamento Externo parece servir como alternativa – talvez imposta – para atenuar as restrições do Financiamento Orçamentário. Compõe o Financiamento Externo qualquer receita que a Universidade

obtenha além daquela prevista na LOA como fonte do Tesouro Nacional. Esse recurso é obtido, via de regra, pela execução de projetos de ensino, pesquisa, ou extensão, em que os profissionais, dotados de expertise, se valem da estrutura e do reconhecimento institucional da UFRGS para gerar receita financeira a partir da interação com outras instituições e com a própria sociedade. Essas práticas são realidade institucionalizada na Universidade, ganhando força a partir dos anos 1990, em especial em 1994, com a criação da FAURGS.

Na execução dos projetos, a Universidade procura se ater somente a questões técnicas, descentralizando a gestão financeira às fundações de apoio. A principal vantagem de utilizá-las é que, se as receitas forem recebidas diretamente por elas, sem passar pela Conta Única, a execução das despesas não depende de dotação orçamentária tampouco limite de empenho. Assim, não há teto que estabeleça o recebimento de receitas tampouco execução de despesas, ao contrário do Financiamento Orçamentário, conferindo maior autonomia de gestão financeira à Universidade. Não obstante, taxas recolhidas e eventuais saldos, ao serem incorporados à Conta Única, deverão ter dotação orçamentária para sua utilização. Nesse sentido, a administração central preconiza a utilização das fundações de apoio, sendo raros os casos em que isso não ocorre.

Quantitativamente, o Financiamento Externo mostra-se expressivo se comparado às dotações orçamentárias para despesas discricionárias com fonte do Tesouro Nacional. Em termos nominais, no ano de 2018 essa proporção foi de aproximadamente 103% a favor da receita externa. Apesar de a maior parte desses recursos ser comumente destinada à execução de Despesas de Custeio, dentre as quais remuneração da equipe executora, materiais de consumo e serviços de pessoa jurídica, todo investimento em Capital beneficia diretamente a Universidade, uma vez que equipamentos e materiais permanentes ao final dos projetos são obrigatoriamente doados à UFRGS, sem contar as adequações e manutenções estruturais. Em 2018, as receitas provenientes do Financiamento Externo alocadas para cobrir Despesas de Capital representaram aproximadamente 178,47% da dotação orçamentária de Investimentos com fonte do Tesouro Nacional. Além disso, em todos os projetos há cobrança de no mínimo 10% das Despesas de Custeio para ressarcir à Universidade pelo uso de sua infraestrutura, sendo essa receita recolhida à Conta Única para posterior utilização mediante dotação orçamentária de recursos próprios.

Quanto ao processo decisório, vislumbra-se a coexistência e correlação dos três níveis de tomada de decisão, conforme proposição de Hardy *et al.* (1983). Considerando que

a iniciativa para celebração de projetos, via de regra, é fruto de intenções individuais de docentes pesquisadores, seu início se dá na base da estrutura organizacional, a partir de decisões de julgamento profissional, direcionando-se, em fluxo reverso, à cúpula estratégica para deliberação final em escolha coletiva. Antes de chegar à cúpula estratégica, também são tomadas decisões em nível de determinação administrativa, em especial nas assessorias de apoio. Nessas instâncias, o modelo decisório prevalecente se assemelha ao analítico-racional, uma vez que as decisões são tomadas de forma impessoal em observância à normas e regramentos, com a pretensão de garantir a celeridade instrumental dos projetos. Assim, a caracterização de conflitos na definição de Mintzberg (1985) torna-se pouco provável, em que pese as normativas e os regramentos vigentes possam ser questionados e eventualmente alterar o curso das ações ou decisões.

Não obstante, no Conselho Universitário eles tendem a ser mais visíveis, embasando-se geralmente nas concepções que os atores têm sobre o contexto do financiamento universitário. Apesar de reconhecer que também seria relevante uma análise em profundidade sobre o processo decisório e eventuais conflitos nas unidades acadêmicas (núcleo operacional), não houve tempo hábil para que se pudesse fazer essa investigação em um nível de detalhe e abrangência que fosse fornecer contribuições significativas para a pesquisa, considerando o quantitativo das 29 unidades. Ademais, outra limitação encontrada diz respeito à dificuldade de identificar e analisar eventuais conflitos que não estivessem sido formalizados em documentos ou relatados pelos atores envolvidos. Dessa forma, optou-se por focalizar a análise do processo decisório na cúpula estratégica (CONSUN), na qual se centralizam as decisões finais sobre os projetos de interações de todas unidades acadêmicas e os episódios de enfrentamentos são mais visíveis, podendo haver inclusive registro documental, consoante Apêndice B¹⁵¹.

Considerando que o processo decisório no Conselho Universitário é caracterizado por alta inércia, quando os projetos em debate são pouco enfatizados e os processos estão sujeitos a uma sobrecarga, o modelo decisório prevalecente assume a forma de “lata de lixo”. Não obstante, enfrentamentos gerados a partir da diferença de concepções entre os atores envolvidos, geralmente materializados pelos pedidos de vista, permitem ao modelo

¹⁵¹ Até mesmo no Conselho Universitário houve certa dificuldade para se ter acesso às atas das sessões, especialmente dos casos analisados no Apêndice B, pois, devida à necessidade de transcrevê-las e aprová-las, sua disponibilização estava ocorrendo cerca de um ano após a realização das reuniões.

“lata de lixo” confundir-se com o modelo político, configurando o conflito. Contudo, durante o período de investigação, as características do modelo vigente para deliberação acerca dos projetos de Financiamento Externo fizeram prevalecer as decisões de julgamento profissional, mantendo a inércia do processo decisório. Assim, na óptica dos coordenadores de projetos, as estratégias assumiram um caráter deliberado, considerando que suas intenções iniciais, fruto de estratégias empreendedoras, não foram alteradas substancialmente pelos conflitos emergentes, evidenciando a consistência nos padrões de decisões e ações do Financiamento Externo. Ademais, cumpre-se ressaltar que os conflitos se originam a partir da pluralidade de concepções entre os atores envolvidos no processo decisório, que não são necessariamente antagônicas.

Elevando o escopo de análise ao nível organizacional, o Financiamento Externo é representado pelo conjunto de estratégias desconexas que surgem na ausência ou em contradição a intenções centrais comuns. No total são 29 unidades acadêmicas, nas quais cada pesquisador tem autonomia para propor a execução de projetos em sua área de conhecimento. Dada a diversidade da natureza das atividades e o nível de conhecimento especializado exigido, torna-se difícil padronizar objetivos e métricas globais que sejam capazes de abarcar toda essa pluralidade. Assim, atores frouxamente acoplados ao restante da organização produzem padrões a partir de ações próprias, que podem ser deliberadas ou não por eles. Essas características direcionam para o entendimento de que, em âmbito organizacional, as estratégias têm um caráter emergente, corroborando a proposição de Mintzberg (2017) de que, nas burocracias profissionais, as estratégias são representadas pelo cumulativo de iniciativas individuais que seus membros têm condições de convencer sua implementação.

Quanto à contribuição teórica, para demarcar a existência de visões/perspectivas conflitantes, foi suficiente seguir a proposição de Velloso e Marques (2005) de que, no processo de Financiamento Externo, sobressaem-se dois campos de concepções opostas. Não obstante, a análise dos dados demonstrou que essa metodologia é frágil para compreender o fenômeno em profundidade, uma vez que os conflitos se fundam a partir da diferença entre as concepções dos atores, mas que não são necessariamente opostas entre si, havendo pontos de intersecção. Os projetos que suprem receitas ao Financiamento Externo podem apresentar uma variedade características: diversas são as origens dos recursos (administração direta, setor empresarial, agências de fomento, diretamente

arrecadados, entre outros)¹⁵²; diversas são as finalidades dos projetos, atendendo a interesses particulares, difusos ou coletivos; e diversas são as destinações financeiras na Universidade. Ademais, a universidade pública, enquanto instituição, passa por um momento de fragilidade orçamentária e questionamento sobre o modelo de financiamento vigente. Dessa forma, as nuances contextuais são demasiadamente complexas para que a metodologia maniqueísta de segregar as concepções em dois grupos opostos forneça dados consistentes para compreensão abrangente do fenômeno. Nesse sentido, as proposições de Henry Mintzberg sobre formação estratégica e arenas políticas são fundamentais para seu entendimento.

Em síntese, conclui-se que o financiamento da UFRGS se configura de duas maneiras: a partir do Financiamento Orçamentário e Externo, em que os processos de formação estratégica são substancialmente distintos. Em que pese haja concepções conflitantes sobre esse modelo de financiamento, a mobilização política e os conflitos verificados não adquiriam força suficiente para modificar com alguma consistência a ordem vigente. Todavia, dado o contexto, essa mobilização poderá assumir um protagonismo importante na tentativa de evitar que os aspectos negativos alertados pela visão crítica se institucionalizem formalmente.

¹⁵² Vide Quadro 3, apresentado no tópico 5.3.1.

REFERÊNCIAS

AGOSTINI, R. **MEC cortará verba de universidade por 'balbúrdia' e já enquadra UnB, UFF e UFBA**. O Estado de S.Paulo, 2019. Disponível em:

<<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,mec-cortara-verba-de-universidade-por-balburdia-e-ja-mira-unb-uff-e-ufba,70002809579>>. Acesso em: 08 mai. 2019.

ANDIFES. **Proposta de Lei Orgânica das Universidades Federais – Exposição de Motivos**.

Comissão de Autonomia da ANDIFES, 2013. Disponível em:

<<http://www.andifes.org.br/projeto-de-lei-organica-das-universidades-federais-2013/>>
Acesso em: 23/06/2018.

ANDIFES. **Reforma Universitária**: proposta da ANDIFES para a reestruturação da educação superior no Brasil. Comissão de Sistematização, 2004. Disponível em:

<http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1364828028PropostaAndifes.pdf>
Acesso em: 23/06/2018.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo**: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Grupo Banco Mundial, Volume I: Síntese, 2017. Disponível em:

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>.
Acesso em: 08 mar. 2019.

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, 2010b**. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7233.htm>. Acesso em: 16 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, 1964**.

Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, 1994**.

Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8958compilado.htm>. Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamento da União**. Exercício Financeiro de 2019. Brasília, 2019. Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-
anuais/2019/orcamento-anual-de-2019#LOA](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/orcamento-anual-de-2019#LOA)>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamento da União**. Exercício Financeiro de 2018. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/orcamento-anual-de-2018#LOA>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamento da União**. Exercício Financeiro de 2017. Brasília, 2017b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/orcamento-anual-de-2017>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamento da União**. Exercício Financeiro de 2016. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2016/orcamento-anual-de-2016#loa2016>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamento da União**. Exercício Financeiro de 2015. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2015/orcamento-anual-de-2015>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamento da União**. Exercício Financeiro de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2014/orcamentos_anuais_view?anoOrc=2014>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamento da União**. Exercício Financeiro de 2013. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/loa/VolumeV.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 651, de 24 de julho de 2013**, 2013b. Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br/sites/default/files/forplad/Modelos/comissao/Portaria%20n_651-Matriz%20OCC.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **O que é o REUNI**, 2010. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Institui o Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras – FUTURE-SE, e dá outras providências**. 2019b. Disponível em: <<https://isurvey.cgee.org.br/future-se/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO. Edição 2018**. Brasília, 2017. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes.../MTOs/mto_atual.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2018.

CIGANA, Caio. **PIB leva tombo**. Zero Hora, Porto Alegre, p. 6, 29 ago. 2015.

ÉSTHER, A. B. **Qual universidade para qual sociedade?** Holos, ano 32, Vol. 7, 2016.

FÁVERO, A. A.; BECHI, D. **O financiamento da educação superior no limiar do século XXI: o caminho da mercantilização da educação**. REVISTA INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, v. 3, p. 90-113, 2017.

FORMENTI, L.; NOSSA, L.; FERNANDES, A. **Equipe de Bolsonaro quer cobrança de mensalidade em universidades federais**. O Estado de S.Paulo, 2018. Disponível em: <<https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,equipe-de-bolsonaro-quer-cobranca-de-mensalidade-em-universidades-federais,70002557697>>. Acesso em: 08 mar. 2019.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996. – Coleção Leitura.

GIACOMONI, J. **Orçamento público. – 17. ed. revista e atualizada**. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, L. E. **Reitor da UFRGS: Nos EUA, que todo mundo gosta, o financiamento público da pesquisa é pesado**. Sul21, 2018. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/entrevistas-2/2018/11/reitor-da-ufrgs-nos-eua-que-todo-mundo-gosta-o-financiamento-publico-da-pesquisa-e-pesado/>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

G1. **Bolsonaro demite Véléz e nomeia Abraham Weintraub como ministro da Educação**. G1, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/08/planalto-anuncia-demissao-de-ricardo-velez-rodriguez-do-ministerio-da-educacao.ghtml>>. Acesso em: 08 mai. 2019.

HARDY, C. *et al.* **Strategy Formation in the University Setting**. The Review of Higher Education, Volume 6, Number 4, Summer 1983, pp. 407-433 (Article).

HARDY, C.; FACHIN, R. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. 2 ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2000.

IBGE. **Indicadores IBGE: Contas Nacionais Trimestrais. Indicadores de Volume e Valores Correntes**. [Rio de Janeiro], abr. / jul. 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2015_2tri.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

INEP. **Censo da educação superior 2016: notas estatísticas**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf> Acesso em: 03 mar. 2018.

LOTTA, G.; NASCIMENTO, T. **Construindo um Ajuste Justo: análise crítica do relatório do Banco Mundial**. [s.d.]. Disponível em <http://institutoconstrucao.org/wp-content/uploads/2018/04/construindo-um-ajuste-justo_educacao-basica.pdf?utm_source=construindo-

perspectivas&utm_medium=PDF&utm_campaign=ajuste-justo&utm_content=educacao-basica>. Acesso em: 08 mar. 2019.

MARIANO, C. M. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos**: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MEC. UFBA. Gabinete da Reitoria. **Esclarecimentos sobre o orçamento da UFBA**, 2015.

Disponível em:

<https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/esclarecimento_sobre_orcamento_ufba.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2019.

MELO, I. **Em cenário de crise, futuro reitor da UFRGS pretende buscar recursos privados**, 2016. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2016/06/em-cenario-de-crise-futuro-reitor-da-ufrgs-pretende-buscar-recursos-privados-6220743.html>> Acesso em: 03 mar. 2018.

MELO, P. A. **A Cooperação Universidade/Empresa nas Universidades Públicas Brasileiras**. 2002. 332 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2002.

MELO, P.; FREITAS, C.; CERICATO, D. **Financiamento de Universidades**: O Relacionamento com o Segmento Empresarial como Alternativa para Captação de Recursos Extra-Orçamentários. II Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia - SEGeT. 2005.

MINTZBERG, H. **A organização profissional**. In: MINTZBERG, H *et al.* O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINTZBERG, H. **Cinco Ps para estratégia**. In: MINTZBERG, H *et al.* O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. 2. ed. São Paulo: Atlas 2017.

MINTZBERG, H. **Moldando a estratégia**. In: MINTZBERG, H *et al.* O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINTZBERG, H. **The Organization as Political Arena**. *Journal of Management Studies*, 22(2), pp. 133-154, 1985.

MINTZBERG, H. *et al.* **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MINTZBERG, H.; WATERS, J. A. **Of Strategies, Deliberate and Emergent**. Strategic Management Journal, Vol. 6, 257-272 (1985).

OPPERMANN, R.; TUTIKIAN, J. **Bloqueio de recursos pode afetar o funcionamento da UFRGS**. UFRGS, 2019. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/noticias/bloqueio-de-recursos-pode-afetar-o-funcionamento-da-ufrgs>> Acesso em: 07 mai. 2019.

PASSARELLI, H. **'Ideia de universidade para todos não existe', diz ministro da Educação**. Valor Econômico, 2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/6088217/ideia-de-universidade-para-todos-nao-existe-diz-ministro-da-educacao>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

PFEFFER, J.; SALANCIK, G. **The Bases and Use of Power in Organizational Decision Making: The Case of a University**. Administrative Science Quarterly, Vol. 19, No. 4 (Dec., 1974), pp. 453-473.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

RIBEIRO, D. **A Universidade necessária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

RODRIGUES, L. **Pontes quer impulsionar investimento privado em universidades públicas**. Exame, 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/pontes-quer-impulsionar-investimento-privado-em-universidades-publicas/>>. Acesso em: 11 mar. 2019.

SALDAÑA, P. **MEC estende corte de 30% de verbas a todas universidades federais**. O Estado de S.Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/04/mec-estende-corte-de-30-de-verbas-a-todas-universidades-federais.shtml>>. Acesso em: 08 mai. 2019.

SANT'ANA, T.D. **Matriz de Alocação de Recursos de Outros Custeio e Capital (OCC)-Matriz ANDIFES**. FORPLAD, 2017. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Forplad-Matriz-OCC-Vers%C3%A3o-com-Anima%C3%A7%C3%A3o-2017.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

SANTOS, B. S. **A universidade no século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade**. Educação, Sociedade e Culturas, nº 23, 137-202, 2005.

SGUISSARDI, V. **Universidade pública estatal: entre o público e privado/mercantil**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 26, n.90, p. 191-222, 2005.

TASSINI, W. *et al.* **Financiamento de Universidades: O Relacionamento com o Segmento Empresarial como Alternativa como Capacitação de Recursos extra-orçamentários**. Revista Nova, 14 mar. 2014.

TOURINHO, E. Z. **As universidades federais são mais eficientes que o Banco Mundial.** ANDIFES, 2017. Disponível em <<http://www.andifes.org.br/universidades-federais-sao-mais-eficientes-que-o-banco-mundial/>>. Acesso em: 02 jul. 2018

TRAGTENBERG, M. **Sobre educação, política e sindicalismo.** 3. ed. rev. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

UFRGS. **A UFRGS**, [s.d.]c. Disponível em:
<<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/organograma>> Acesso em: 04 fev. 2019.

UFRGS. **CONSUN: moção**, 2017b. Disponível em:
<<http://www.ufrgs.br/consun/mocoes-aprovadas/mocoes/mocao-5-de-04-08-2017>> Acesso em: 07 mar. 2019.

UFRGS. **Decisão nº 88/96**, 1996. Disponível em:
<<http://www.ufrgs.br/consun/regimento-interno>> Acesso em: 04 mai. 2019.

UFRGS. **Decisão nº 193/2011**, 2011. Disponível em:
<<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/organograma>> Acesso em: 04 fev. 2019.

UFRGS. **DEPROCON**, [s.d.]a Disponível em:
<https://www.ufrgs.br/proplan/?page_id=1007> Acesso em: 26 jan. 2017.

UFRGS. **Estatuto e Regimento Geral.** [2015?]. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/estatuto-e-regimento>> Acesso em: 24 jun. 2017.

UFRGS. **Plano de desenvolvimento institucional - PDI 2016 – 2026:** construa o futuro da UFRGS. 2016. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pdi/PDI_2016a2026_UFRGS.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

UFRGS. **Plano de gestão 2016-2020**, 2017. Disponível em:
<<http://www.ufrgs.br/consun/legislacao/documentos/decisao-no-170-2017-anexo>>. Acesso em 01 fev. 2019.

UFRGS. **Portaria Nº 802 de 23/01/2019**, 2019. Disponível em:
<<http://www.ufrgs.br/ufrgs/noticias/arquivos/portaria-no-802-de-23-01-2019/view>>. Acesso em 11 mar. 2019.

UFRGS. **Regimento Interno: CEPE**, [s.d.]d. Disponível em:
<<http://www.ufrgs.br/cepe/regimento-interno>> Acesso em: 04 fev. 2019.

UFRGS. **Relatório de Gestão 2018.** [2018?]. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/relatorios>> Acesso em: 24 jun. 2019.

UFRGS. **UFRGS em números**, [s.d.]b. Disponível em: <<https://plone.ufrgs.br/proplan/servicos/ufrgs-em-numeros>> Acesso em: 01/03/2018.

VALENCIO, N. **A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão**: verdades e mentiras sobre a Universidade Pública. Revista Proposta (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, n.83, p. 72-81, 2000.

VELLOSO, J.; MARQUES, P. M. F. **Recursos próprios da UnB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 26, n.91, p. 655-680, 2005.

VELLOSO, J. **Universidade na América Latina**: rumos do financiamento. Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, v. 110, n.110, p. 39-66, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A - Contexto no financiamento universitário

A UFRGS, como qualquer outra organização, relaciona-se constantemente com seu ambiente. Uma característica específica do modelo de funcionamento das universidades federais brasileiras é seu relativo grau de dependência a questões político-governamentais, a restrições de ordem econômica e a legislação e normativas que devam ser observadas. A incerteza quanto ao seu contexto exige das universidades uma constante avaliação ambiental e ajuste no seu comportamento estratégico:

[...] as universidades brasileiras sofrem maiores restrições ambientais do que as universidades americanas ou europeias. As pressões podem ser consideradas semelhantes, mas muito mais fortes – há mais intervenção governamental, os recursos são mais escassos, e há considerável imprecisão sobre legislação futura que venha a atingir as universidades. Tem-se a oportunidade de observar claramente os efeitos do ambiente externo sobre a universidade e as formas encontradas pela instituição para defender-se (HARDY; FACHIN, 2000, p. 13).

Destarte, o presente Apêndice tem por propósito apresentar o atual contexto inerente ao financiamento da Universidade, verificar algumas medidas organizacionais frente a ele e qual sua perspectiva futura¹⁵³.

Atualmente, em meados de 2019, universidade pública brasileira vive um contexto de incerteza quanto a seu funcionamento, intensificado desde a eleição do então governo Bolsonaro. Essa incerteza é absorvida pela Universidade e relaciona-se com a formação de suas estratégias de financiamento. Com base nos dados coletados e analisados, parece haver uma tendência de redução relativa do Financiamento Orçamentário na manutenção das atividades universitárias¹⁵⁴. Nesse sentido, o Financiamento Externo tornar-se-á cada vez mais importante.

A partir dos anos 1980, com intensificação nos anos 1990, a prerrogativa de que o Estado deveria ser inteiramente responsável pela manutenção das universidades públicas começou a ser contestada. Desde então, agências multilaterais de fomento, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, passaram a recomendar que

¹⁵³ Esses três pontos relacionam-se fortemente com o *processo estratégico* da Universidade, conforme Hardy e Fachin (2000) e Hardy *et al.* (1983).

¹⁵⁴ Essa tendência é demonstrada ao longo deste tópico e corroborada no 5.2.1, que trata do histórico orçamentário da UFRGS, sua atual situação e sua perspectiva futura. Historicamente, o orçamento da UFRGS vem diminuindo em termos reais, especialmente as dotações para despesas discricionárias (Outras Despesas de Custeio e Capital, além das despesas com pessoal e encargos sociais). Além disso, desde os anos 1980 e 1990, o atual modelo de financiamento da universidade pública – majoritariamente estatal – vem sendo questionado, estando em voga com a candidatura e eleição do Presidente Jair Bolsonaro e sua equipe de governo.

as universidades públicas buscassem formas alternativas de financiamento, com crescente participação de recursos privados. Essas possíveis mudanças na forma de financiamento das universidades públicas trazem consigo diferentes concepções sobre o futuro da universidade pública, seu papel e seu legado para a sociedade (VELLOSO, 2000).

Considerando a atual conjuntura político-econômica do Brasil, é possível afirmar que as preocupações com o financiamento da universidade pública, bem como possíveis mudanças em sua formatação voltaram à tona. Atualmente não há mudanças concretas na forma do financiamento universitário, não obstante, desde a campanha presidencial de 2017 até a efetiva eleição do então presidente Jair Bolsonaro, notícias foram ventiladas sobre possíveis alterações nessa formatação. Dada a bruta reestruturação ministerial e relativa imprevisibilidade do atual governo, é de se esperar que tensões sejam geradas quanto ao futuro das políticas educacionais e das universidades públicas.

A conjuntura acaba dando mais fôlego para esse tipo de financiamento [externo], principalmente privado, porque há um corte no orçamento público e há inclusive um discurso do governo dizendo que as universidades têm que buscar fontes próprias de arrecadação (Conselheiro 1).

Antes disso, em 2016, com a entrada do governo Temer e a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que limita os gastos do governo federal até 2036, a tensão quanto ao futuro das universidades públicas já havia despertado, ganhando ainda mais força recentemente com a troca de governo¹⁵⁵. A Emenda Constitucional nº 95/2016, aprovada em 16 de dezembro de 2016, tem por proposta a implementação de um teto para os gastos do Governo Federal. Esse novo regime fiscal passou a vigorar por 20 anos, ou seja, de 2016 a 2036. Nele, os limites para as despesas primárias, que correspondem ao montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida, estarão indexados à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O limite dos gastos para cada exercício corresponde ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pelo IPCA. Dessa forma, aumentos reais dos gastos são vedados. Em outras palavras, não é permitido o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem se a economia estiver próspera. O aumento dos investimentos em determinada área somente é

¹⁵⁵ Essa afirmação resulta de uma série de acontecimentos apresentados e referenciados ao longo deste tópico. À época da votação da referida Emenda Constitucional, houve uma grande repercussão nos ambientes universitários, materializada por manifestações contrárias à proposição da Emenda. A tensão despertada com o advento da Emenda Constitucional nº 95/2016 foi manifestada pelos mais diversos órgãos representativos e por gestores universitários, demonstrando a preocupação quanto ao futuro da manutenção das universidades públicas.

possível se houver cortes em outra. Tais medidas, ao desconsiderar as taxas de crescimento econômico e aspectos demográficos, podem levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação (MARIANO, 2017).

Após aprovação da Emenda, o Conselho Universitário da UFRGS publicou documento de moção manifestando-se por sua revogação ¹⁵⁶. “Tal emenda compromete significativamente a Ciência, a Tecnologia e a Inovação, bem como a manutenção e a expansão das Universidades, dos Institutos Federais e de todos os serviços públicos prestados à população brasileira” (UFRGS, 2017b, n.p.). Essa nota expressa a perspectiva organizacional diante do contexto de incerteza quanto ao funcionamento da Universidade.

Complementarmente, em uma sessão do CONSUN de 2018, foi apresentada, pelo então Pró-reitor de Planejamento e Administração, a situação orçamentária da Universidade. Nessa sessão foi exposta novamente a preocupação institucional sobre as restrições de financiamento da UFRGS decorrentes, dentre outros fatores, da preservação da referida Emenda Constitucional.

O atual contexto macroeconômico traz poucas perspectivas de mudança no financiamento das universidades federais para o ano de 2019: o baixo crescimento econômico e a preservação da emenda constitucional 95 implicam restrições nas fontes de financiamento da UFRGS (Informação documental)¹⁵⁷.

Ademais, o então Reitor da UFRGS expõe que a Emenda tem um aspecto cruel para a UFRGS:

Nós estamos imersos agora na Emenda Constitucional 95, que é a Lei do Teto. Ela tem um aspecto cruel que é o fato de limitar o orçamento ao patamar de 2017 e que prevê apenas a correção da inflação do ano anterior. Nós, em 2019, vamos viver com o orçamento de 2017 e a correção da inflação de 2018 (GOMES, L. E, 2018, n.p.).

Com o Avento da Emenda Constitucional nº 95/2016, somado à troca na Presidência da República, entre 2018 e 2019, persiste a tensão quanto ao futuro das universidades públicas, pois, desde a campanha eleitoral, o então presidente juntamente com sua equipe

¹⁵⁶ Reflexo de uma decisão coletiva, tomada na cúpula estratégica da Universidade em resposta a um fator contextual. A publicação desse documento de moção, em favor da revogação da referida Emenda, demonstra o comportamento organizacional e a relação entre o ambiente externo e o processo decisório/estratégico interno da UFRGS, além de denotar a preocupação da cúpula estratégica quanto ao futuro da Universidade e manutenção de suas atividades. Considerando que as receitas de Financiamento Externo, ao serem recebidas e executadas diretamente pelas fundações de apoio, não dependem de previsão orçamentária – salvo eventuais saldos ou taxas recolhidas à conta única. Dessa forma, esse tipo de financiamento tende a servir como alternativa às restrições orçamentárias.

¹⁵⁷ Documentos da Pró-reitoria de Planejamento e Administração – apresentação do da situação orçamentária da UFRGS feita pelo Pró-reitor ao CONSUN.

de governo vêm fazendo declarações de grande impacto sobre o possível funcionamento das universidades, restando, assim, um clima de incerteza quanto às medidas que possam ser adotadas. As principais delas dizem respeito ao incentivo pela busca de Financiamento Externo e à cobrança de mensalidades no ensino público superior, que vão estritamente ao encontro das recomendações mais recentes do Banco Mundial¹⁵⁸.

Publicado em 2017, um novo documento do Banco Mundial volta a reafirmar seu posicionamento em relação às universidades públicas brasileiras. De forma contundente e objetiva, baseada em métricas próprias, o documento se encerra com duas linhas de reforma sugeridas. A primeira delas diz respeito a limitar os gastos por aluno aos mesmos níveis das universidades ditas “mais eficientes”, incentivando que, em resultado dessa redução de recursos, as universidades reconsiderassem sua estrutura de custos e/ou buscassem outras fontes de financiamento. Já a segunda recomendação diz respeito à cobrança de tarifas escolares nas universidades federais, uma vez que “os retornos do ensino superior são altos no Brasil, o que justificaria deixar que os estudantes paguem pela própria educação” (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 136), concomitante a isso, seria necessária a introdução de um sistema para facilitar o acesso aos mais pobres. Segundo documento, essa medida geraria uma economia para o orçamento federal de aproximadamente 0,5% do PIB (BANCO MUNDIAL, 2017):

Limitar os gastos por aluno aos níveis das universidades mais eficientes geraria uma economia imediata de 0,26% do PIB. As universidades que receberem menos recursos como resultado desta medida teriam de reconsiderar sua estrutura de custos e/ou buscar recursos em outras fontes, como já é a norma nos sistemas acadêmicos com os melhores níveis de desempenho (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 137).

Uma opção para aumentar os recursos das universidades federais sem sobrecarregar o orçamento seria a introdução de tarifas escolares. Isso é justificável, pois o ensino superior oferece altos retornos individuais aos estudantes e, com base em dados atuais, o acesso privilegia fortemente estudantes de famílias mais ricas. Paralelamente, é necessário facilitar o acesso a mecanismos de financiamento para estudantes que não possam pagar as mensalidades. Felizmente, o Brasil já possui o programa FIES, que oferece empréstimos estudantis para viabilizar o acesso a universidades privadas. O mesmo sistema deveria ser expandido para financiar o acesso a universidades federais. A ampliação do FIES para incluir universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudos gratuitas para os estudantes dos 40% mais pobres da população, por meio do programa PROUNI. Juntas, essas medidas melhorariam a equidade do

¹⁵⁸ Conforme demonstrado nos próximos parágrafos, pode-se notar uma grande aproximação entre as notícias e declarações da equipe de governo e as recomendações do Banco Mundial em relação à educação pública superior, que, se confirmadas, tendem a modificar consideravelmente o modelo atual de financiamento universitário.

sistema e gerariam uma economia para o orçamento federal de aproximadamente 0,5% do PIB (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 138).

Na argumentação que resulta nessas duas linhas de reformas sugeridas, o documento expõe, dentre outros pontos, que os gastos públicos com o ensino superior são altamente ineficientes, e cerca de 50% desses recursos poderiam ser economizados; que, em média, um estudante de universidade pública custa de duas a três vezes mais que um estudante de universidade privada; e que apenas 20% dos estudantes de universidades públicas fazem parte dos 40% mais pobres, sendo 65% integrantes do grupo dos 40% mais ricos (BANCO MUNDIAL, 2017).

Entretanto, a métrica utilizada pelo Banco Mundial para sugerir essas duas linhas de reforma foi contestada. Segundo atual presidente da ANDIFES, em uma reportagem do jornal O Estado de S.Paulo, a estratégia proposta se baseia em conceitos errados, observando que no orçamento das universidades federais são incluídos gastos com servidores aposentados, que consomem cerca de 20% de todos recursos, o que não ocorre com universidades particulares, uma vez que esses gastos são arcados pela Previdência. Além do mais, o presidente aponta que as Federais administram 46 hospitais universitários, além de museus e empresas incubadoras de base tecnológica. Assim, a universidade não opera apenas na graduação, há todos níveis de ensino, pesquisas e atividades de extensão (FORMENTI; NOSSA; FERNANDES, 2018). Ademais, segundo estudo da ANDIFES publicado em 2016, dois em cada três estudantes das universidades federais são da classe D e E, esse trabalho foi realizado com base em entrevistas de 2014, que mostravam que 66,2% dos alunos vinham de famílias com renda inferior a 1,5 salário mínimo (FORMENTI; NOSSA; FERNANDES, 2018). Além dessas, diversas críticas de diferentes autores foram feitas sobre o presente relatório do Banco Mundial. Destarte, tanto sua métrica de análise, quanto suas sugestões de reformas são, no mínimo, contestáveis.

De forma geral, nota-se uma contiguidade entre o medidas e pronunciamentos da então equipe de governo e as recomendações do Banco Mundial. Entre o final de 2018 e início de 2019, ventilaram-se notícias de que a equipe do então Presidente da República, Jair Bolsonaro, planejava cobrar mensalidades nas universidades federais, bem como incentivar a participação de Financiamento Externo para manutenção das atividades universitárias, que vão diretamente ao encontro das recomendações do Banco Mundial supracitadas.

Atinente à suposta cobrança de mensalidades, o Ex-Ministro da Educação, Ricardo Vélez Rodríguez, em entrevista concedida exclusivamente ao portal Valor Econômico em 2019, afirmou que não estava em estudo a cobrança de mensalidades em universidades públicas (PASSARELLI, 2019), contrariando as informações que circulavam na mídia durante a campanha. Entretanto, no que diz respeito à arrecadação de recursos externos e à aproximação da universidade com o setor privado, o então Ministro da Ciência e Tecnologia, Marcos Pontes, pouco antes de tomar posse, relatou que “A legislação tem que ser revista para permitir que universidades recebam recursos diretamente para investimentos em pesquisa, projetos, patentes que interessem à empresa. Essa é uma das minhas bandeiras”. Além disso, acrescentou “que a resistência das universidades vai ser superada com resultados” (RODRIGUES, 2018).

Em entrevista concedida ao Portal Sul21 em novembro de 2018, o então Reitor da UFRGS, Rui Vicente Oppermann, pronunciou-se sobre a suposta cobrança de mensalidades nas universidades públicas, afirmando que tal medida não representaria um grande impacto na questão orçamentária das universidades públicas¹⁵⁹:

O que nós sabemos, a partir do Censo Estudantil de dois anos atrás, é que a ideia de que a maior parte dos alunos são de classe média e alta é uma fantasia. Já era no passado, mas agora é ainda mais. Não vamos nos esquecer que nós estamos com a Lei das Cotas. Então, 50% dos nossos ingressantes hoje têm uma renda menor do que 1,5 salário mínimo. Se você imaginar que alguém que tem 1,5 salário mínimo de renda, que tem que comprar roupa, se alimentar, se transportar, se manter, ainda vai pagar uma mensalidade, é inconcebível. Acho que nem mesmo os conservadores dizem que esse segmento seria cobrado. Seria só o segmento superior. Ora, o segmento superior na universidade é pequeno, aí vem a ideia de que você não vai ter um impacto tão grande na questão orçamentária por essa cobrança (GOMES, L. E, 2018, n.p.).

Além disso, o Reitor exemplificou a suposta situação com o caso das universidades públicas dos Estados Unidos, que cobram mensalidades por meio da oferta de financiamento estudantil. Segundo ele, a maior dívida pública dos EUA é decorrente desse financiamento, que passa de U\$ 1 trilhão. “Então, não vai resolver o problema orçamentário e você vai endividar a população com essa atitude. Às vezes, uma solução que parece fácil resulta em problemas muito maiores do que a gente imagina. Essa é a visão técnica” (GOMES, L. E, 2018, n.p.).

¹⁵⁹ Tal pronunciamento reflete, mais uma vez, a relação entre o contexto e a perspectiva organizacional, que levaram o reitor – representante legal da Universidade – a manifestar-se sobre as supostas medidas, que, se confirmadas, resultariam em uma grande reestruturação no sistema de financiamento universitário, exigindo nova postura estratégica.

Como vem sendo demonstrado, aspectos ambientais e organizacionais guardam forte relação entre si, refletindo o processo estratégico da Universidade¹⁶⁰. À guisa de exemplo, a seguir são analisados trechos dos dois principais instrumentos formais de gestão estratégica da Universidade: o Plano de Desenvolvimento Institucional e o Plano de Gestão.

Em nível de cúpula estratégica¹⁶¹, o instrumento de gestão mais amplo da Universidade é o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que, além de especificar objetivos estratégicos e metas da UFRGS para os dez anos subsequentes, apresenta também sua missão, visão, valores, princípios, organização administrativa, estrutura acadêmica e diretrizes gerais. Ou seja, mais que um documento de direcionamento estratégico, ele busca situar a Universidade em termos de seu papel e sua missão. Dessa forma, todo direcionamento das ações universitárias deverá estar condizente com ele. Em algumas passagens do PDI para o interstício de 2016 a 2026, pode-se notar a relação entre o contexto e o comportamento estratégico organizacional da Universidade:

A Universidade deve buscar a sua estruturação financeira através do esforço continuado no sentido da redução das despesas e da racionalização na distribuição de recursos, objetivando níveis de aproveitamento cada vez mais eficientes dos recursos disponíveis. Por meio do processo de planejamento, deve-se buscar a *redução do impacto das restrições orçamentárias* para o desenvolvimento institucional através de *novos modelos de financiamento* e da crescente interação com os demais segmentos da sociedade (UFRGS, 2016, n.p., grifos nossos).

Nesse trecho, observa-se a preocupação da cúpula estratégica da Universidade com fatores contextuais, em especial os que tangenciam seu financiamento e, por conseguinte, seu funcionamento. Nele apresenta-se a fragilidade na situação orçamentária da UFRGS, sinalizando que a Universidade buscaria a redução de despesas, racionalização de recursos e busca por novos modelos de financiamento por meio da interação com os demais segmentos da sociedade (Financiamento Externo). Pode-se notar, portanto, um indicativo de estratégia como um plano¹⁶² de intensificação na busca por recursos externos impulsionado por fatores contextuais, considerando que a Universidade depende majoritariamente do Financiamento Orçamentário para sua manutenção. Momentos de incerteza, tal como o

¹⁶⁰ Hardy *et al.* (1983) já afirmaram que as estratégias nos ambientes universitários decorrem de um fluxo de decisões ou ações em determinado contexto que envolve aspectos ambientais e organizacionais.

¹⁶¹ Instância máxima deliberativa e normativa da UFRGS, representada pelo CONSUN, nos moldes de Mintzberg (2017) e Hardy e Fachin (2000) e Hardy *et al.* (1983).

¹⁶² Na definição de Mintzberg (2006), a estratégia como um plano se apresenta em forma de planejamento, diretriz ou conjunto de diretrizes, ou algum curso de ação conscientemente pretendido para lidar com alguma situação.

contexto atual exprime, faz com que a perspectiva estratégica deva ser constantemente avaliada, possibilitando que novas estratégias emergjam.

Em outra escala, na mais recente troca da reitoria da Universidade, foi elaborado o Plano de Gestão da UFRGS para o interstício de 2016 a 2020. Em conformidade com o PDI, o Plano de Gestão é um documento de gestão estratégica para o período do mandato do Reitor, que apresenta quatro objetivos gerais e um número variado de ações para atingi-los, envolvendo diversas instâncias da Universidade. Logo em sua introdução, encontra-se um posicionamento da Reitoria frente ao atual contexto:

Seria irresponsabilidade afirmar que a crise não afeta nossa capacidade de desenvolvimento. A atual gestão se posiciona firmemente em defesa do financiamento público das universidades federais bem como se coloca junto daqueles que lutam pela autonomia efetiva das IFES (UFRGS, 2017, n.p.).

Nesse trecho percebe-se que, ainda que as práticas de Financiamento Externo estejam institucionalizadas na UFRGS¹⁶³, a administração central preconiza o dever do estado com o financiamento das universidades públicas e defende sua autonomia.

Em que pese as práticas de Financiamento Externo estejam institucionalizadas na UFRGS e o contexto exponha o incentivo do Governo Federal para o crescimento da participação relativa desses recursos no financiamento das universidades, ao final de 2018, pouco antes da troca da Presidência da República, o então presidente Michel Temer anunciou medida que reteve cerca de R\$ 60 milhões de recursos próprios¹⁶⁴ da Universidade, frutos da arrecadação externa. Esses recursos, contraditoriamente, ao invés de permanecerem à disposição da Universidade para livre utilização, foram confiscados pelo Governo Federal para pagamento de pessoal inativo. O mesmo ocorreu com outras universidades federais, a exemplo da Universidade Federal do Paraná e da Universidade de Brasília. Essa medida vai de encontro a qualquer proposta de incentivo à busca por Financiamento Externo, uma vez que, mesmo que a Universidade o faça, por vezes lhe é negado o direito de utilização em suas missões. O atual Reitor da UFRGS, Rui Vicente

¹⁶³ O fato de que há, dentre as diretrizes do PDI da UFRGS, a proposição de que a Universidade deve buscar novas formas de financiamento, é um indicativo da institucionalização das práticas de Financiamento Externo. Essa proposição é confirmada ao longo da pesquisa, em especial no tópico 5.3.

¹⁶⁴ A classificação de recursos próprios é dada a um conjunto específico de receitas obtidas via processo de Financiamento Externo. Essas receitas devem estar disponíveis na conta única da Universidade, necessitando de dotação orçamentária para sua utilização, além disso, não devem ter vinculação imediata com a execução de qualquer projeto. As formas mais usuais de obtê-las são mediante recolhimento de taxas de ressarcimento pelo uso da infraestrutura da UFRGS na execução de projetos, seus saldos financeiros, rendimentos de aplicações, receitas de alienações, de alugueis, entre outros. Há outras particularidades nesse processo, que estão detalhadas no tópico 5.3.1.

Oppermann, demonstrou seu descontentamento quanto à medida em entrevista ao Portal Sul21:

E tem outro fenômeno que é importantíssimo, as universidades grandes, e a UFRGS é uma delas, geram recursos próprios. Como a gente gera recursos? Pelas taxas que são cobradas por pesquisas, cursos de especialização, enfim, pela interação com a sociedade. A universidade tem vários projetos com a Petrobras. Esses projetos, quando entram, um percentual vai para as unidades acadêmicas onde o projeto é desenvolvido e um percentual vai para a UFRGS. Isso cria um fundo, quanto mais a universidade produz, maior é esse fundo, que a universidade pode utilizar ao longo do ano para custeio e capital. Havia aí um espaço que a gente tinha para compensar a Lei do Teto com a geração de recursos próprios. Pois bem, este ano, o governo Temer estabeleceu que, a partir de dezembro, as contas dos recursos próprios vão ser canalizadas para pagar os aposentados da universidade. Então, pela primeira vez na história, as universidades vão estar pagando o seu pessoal. Isso nunca aconteceu e a gente espera que não aconteça. O governo está dizendo que vai fazer, se ele fizer isso, nós vamos perder em torno de R\$ 60 milhões que a universidade produziu ela mesma e que poderia utilizar em reformas, compra de equipamentos, livros, etc e tal. A ironia dessa questão é a seguinte: você ouve os atuais e os futuros governantes do País dizerem que as universidades públicas são ineficientes, cabides de emprego, que não produzem, que não tem planejamento, pois aqui está um exemplo de que nós produzimos e criamos receita própria, que agora já não é mais possível utilizar e vai ser utilizada unilateralmente para o governo pagar aposentados da universidade (GOMES, L. E, 2018, n.p.).

Outro caso para exemplificar a interação entre o comportamento organizacional e seu contexto foi a adoção de um horário diferenciado de funcionamento da UFRGS no mês de fevereiro de 2019 durante o período de férias letivas, com vistas à economia de energia elétrica. Nessa ocasião, fora encaminhado um e-mail a todos servidores e alunos da Universidade informando sobre a decisão. A proposta foi de estabelecer o horário de funcionamento das 7h30 às 13h30 e, assim, tentar reduzir a despesa com energia elétrica, que teve um aumento de tarifa de 30% em janeiro de 2018. A decisão foi publicada pelo Reitor¹⁶⁵ em forma de portaria (nº 802 de 23/01/2019), que apresentou, dentre suas considerações, diversos fatores contextuais que justificassem a adoção da medida. Dentre elas destacou-se que houve “forte queda nas suas dotações orçamentárias para o custeio das atividades de ensino, pesquisa e extensão nos últimos anos”; que “a restrição orçamentária enfrentada pela UFRGS somente pode ser atenuada com a redução de

¹⁶⁵ Esse caso exemplifica uma decisão, tomada na cúpula estratégica, impondo uma determinação administrativa à toda Universidade pela via hierárquica. A estratégia de adotar um horário diferenciado de funcionamento, em âmbito organizacional, teve um caráter emergente, visto que a comunidade universitária foi comunicada cerca de uma semana antes de se fazer valer a decisão. Somado ao fato de a decisão ser justificada como uma resposta a fatores externos (aumento da tarifa de energia e restrição no orçamento disponibilizado pela União), a medida se assemelha ao tipo de estratégia imposta, nos moldes de Mintzberg e Waters (1985).

despesas discricionárias, abrangendo despesas de custeio operacional e capital”; e que “a dotação de despesas de capital está em nível crítico, não sendo mais possível fazer remanejamentos de dotação de capital para custeio” (UFRGS, 2019). Os resultados sobre a efetiva economia das despesas não haviam sido divulgados até a escrita dessa dissertação.

Acho que nunca estivemos em uma situação tão crítica quanto a atual. Vide essa portaria do Reitor, do horário de verão, restrito das 7h30min às 13h30min. E outra coisa que está chamando muita atenção é que, ao mesmo tempo em que o Governo Federal fomenta que a gente tenha recursos de captação [Financiamento Externo], a gente não pode usar esse recurso. Ele foi usado para o pagamento dos aposentados. [...] Então, assim, eu acho que a gente está no pior cenário possível¹⁶⁶ (Docente 1).

Em complemento à apropriação contextual, de forma a consolidar o argumento de que há uma sensível relação entre o comportamento estratégico organizacional e seu ambiente e que o atual contexto é de incerteza quanto ao futuro funcionamento da Universidade, a seguir apresenta-se outro fator contextual de relevante impacto organizacional.

Durante entrevista concedida ao Autor, um antigo Pró-reitor de Planejamento e Administração, ao ser questionado se as trocas de governo implicavam mudanças estratégicas, expôs:

Sim, e bastante [...] a dificuldade era de conseguir dotações extras e às vezes até de liberar o que estava sendo previsto [...] as coisas ficam muito difíceis, [...] as universidades se agarravam mesmo é à dotação inicial do orçamento para garantir que aquilo ali fosse liberado¹⁶⁷ (Ex-Pró-reitor).

Nesse sentido, em abril de 2019, houve a demissão de Ricardo Vélez Rodríguez do Ministério da Educação, sendo indicado em seu lugar Abraham Weintraub, que passou a comandar a pasta. Vélez, segundo informações ventiladas pela mídia, vinha enfrentando sérias dificuldades para gerir o Ministério, que estava fragilizado internamente devido a disputas por poder e posição. Além do mais, não havia propostas claras para a pasta, fatos que culminaram em seu desligamento (G1, 2019). Com a substituição do ministro e a entrada de Abraham Weintraub, a situação tornou-se ainda mais crítica. Houve um cercamento da universidade pública em geral, que passou a sofrer ataques diretos do então Governo, limitando seu funcionamento e causando enorme tensão entre os dirigentes e a comunidade acadêmica. No final de abril de 2019, o MEC anunciou o bloqueio de 30% das

¹⁶⁶ Contexto de incerteza percebido pela entrevistada.

¹⁶⁷ Conforme demonstrado no parágrafo seguinte, até mesmo a dotação orçamentária inicial pode ser objeto de bloqueio. Foi o que aconteceu logo após a troca do ex-ministro Vélez por Weintraub.

dotações orçamentárias referentes às despesas discricionárias¹⁶⁸ de três universidades federais, da Universidade de Brasília (UnB), da Universidade Federal Fluminense (UFF) e da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Inicialmente, o comunicado foi de que o bloqueio era uma “medida punitiva” pela promoção de atividades tidas como “inadequadas” dentro do ambiente universitário. Em entrevista ao jornal O Estado de S.Paulo, Abraham Weintraub diz que “Universidades que, em vez de procurar melhorar o desempenho acadêmico, estiverem fazendo balbúrdia, terão verbas reduzidas” (AGOSTINI, 2019, n.p.). O anúncio causou enorme repercussão em todas as esferas sociais, houve diversas manifestações de moção e repúdio à medida, inclusive discussões sobre a inconstitucionalidade do ato, pois tratava-se de uma decisão punitiva de caráter ideológico. A larga proporção que o evento tomou levou o Ministério a buscar uma forma de se retratar. “Após uma onda de críticas ao anúncio de que o MEC cortaria verbas de três universidades federais com base em princípios ideológicos, o governo Jair Bolsonaro (PSL) resolveu estender o bloqueio de 30% dos recursos a todas as universidades federais” (SALDAÑA, 2019). Esse bloqueio, de fato, atingiu a todas as Universidades e Institutos Federais¹⁶⁹, e, somando-se à série de declarações polêmicas vindas do Ministério, a Reitoria da UFRGS pronunciou:

A UFRGS, como as demais universidades e institutos federais, foi surpreendida por um bloqueio orçamentário de grande proporção e vem a público esclarecer o impacto dessa medida nas atividades da Universidade. O orçamento foi contingenciado em 31,4%, o que representa 65% dos recursos de capital (destinados a obras, aquisições de livros e equipamentos) e 30% dos de custeio (aplicados em manutenção, limpeza, serviços terceirizados; água; energia elétrica; redes de informática; atividades de ensino de graduação, como manutenção de salas de aula e laboratórios, viagens de campo; além de gastos em infraestrutura direta de pesquisa científica). [...] Diante da redução orçamentária recorrente nos últimos anos e da Emenda Constitucional 95, que congela por 20 anos os investimentos em Educação, a UFRGS vem adotando medidas voltadas à redução de gastos, com a racionalização das despesas e dos ganhos de eficiência, baseados na melhoria dos processos internos. Mesmo esses esforços não serão suficientes para cobrir o corte anunciado pelo governo em 2019, que asfixia ainda mais a instituição e traz, inclusive, a ameaça de paralisação das atividades. [...] Causam muita apreensão as justificativas inicialmente apresentadas pelo MEC para realizar esses bloqueios. Penalizar universidades por “balbúrdia”, presença de sem terra e estudantes nus no campus não condiz com o elevado respeito que sempre pautou as relações entre as universidades e o MEC. Aliam-se a esses argumentos outras manifestações que não condizem com a realidade, como a afirmação de que as universidades privadas são mais eficientes que as públicas, ou ainda que as IFES não fazem pesquisa. Basta examinar os sistemas de avaliação do próprio MEC ou os diferentes sistemas de ranqueamento para perceber que o investimento nas

¹⁶⁸ O percentual de bloqueio refere-se ao grupo chamado de Outras Despesas de Custeio e Capital (excluídas as despesas com pessoal e encargos sociais).

¹⁶⁹ Os episódios relatados estavam ocorrendo durante o período de elaboração e conclusão desta pesquisa. Assim, sua atualização vai até o momento de desfecho deste trabalho.

universidades públicas leva à formação de profissionais altamente qualificados na graduação e pós-graduação, ao desenvolvimento de tecnologias e de ciência básica de alto impacto, em praticamente todas as áreas estratégicas para o país. A UFRGS, pelo sétimo ano consecutivo, foi considerada pelo MEC a melhor Universidade Federal do País, de acordo com o Índice Geral de Cursos, em que as públicas ocupam os primeiros postos. Da mesma forma, nos sistemas de rankings nacionais e internacionais, a UFRGS está entre as primeiras no país, na América Latina e muito bem situada em nível internacional. Os ataques seguem agredindo a História ao proporem que áreas das Humanidades, como a Sociologia e a Filosofia, não devam receber recursos. Atitudes dessa natureza revelam posturas que agridem preceitos constitucionais, como é o caso da autonomia das universidades, e revelam uma injustificada perseguição – essa sim de cunho ideológico, inspirada por informações falsas e desinformação (OPPERMANN; TUTIKIAN, 2019, n.p.).

Além disso, dias antes do Autor concluir a redação desta pesquisa, em julho de 2019, o Ministério da Educação anunciou um programa que sugeria uma reestruturação completa do sistema federal de ensino superior, o “Future-se”. Seu lançamento não foi bem recebido pela comunidade acadêmica em geral, que deixou de ser consultada em sua elaboração. Outrossim, houve uma tensão gerada pela falta de clareza sobre os detalhes de seu funcionamento, que previa a contratação de Organizações Sociais para gestão e suporte na execução das atividades dos três eixos do programa: gestão, governança e empreendedorismo, pesquisa e inovação e internacionalização. O discurso do MEC era que o programa traria mais autonomia para as instituições, com a criação de fundos patrimoniais e incentivo à arrecadação externa. Não obstante, o receio da comunidade acadêmica era justamente o contrário: perda de autonomia por conta da celebração dos contratos de gestão com as Organizações Sociais, que ninguém sabia até então como e por quem seriam geridas. A adesão ao programa, segundo o MEC, seria voluntária pelas universidades¹⁷⁰. Entretanto, na primeira sessão do Conselho Universitário após seu lançamento, o então Reitor da UFRGS expôs que aquele era o pior momento já vivido pela Universidade em toda sua história, refletindo sua apreensão com o contexto e perspectiva futura.

Essa questão do financiamento está diretamente ligada à concepção, não se pode falar em financiamento sem falar em concepção, a resposta vem daí. A disputa hoje é que concepção nós vamos adotar a partir de agora com esse modelo de Estado? Essa vai ser a resposta que vai redundar no financiamento, e a gente está se preparando para essa resposta, que vai ser muito dura, muito difícil. Ela vem cercada de complexidades, uma delas é a questão da própria autonomia que está comprometida. [...] Estamos vivendo uma situação muito difícil hoje, vai ser muito difícil enfrentar esse período que vem pela frente para as universidades. Nós temos que cuidar melhor desse recurso [externo], as dificuldades vão ser maiores, vai existir uma tendência de ruptura do sistema federal de ensino [...] a realidade vai ser muito dura. [...] então a questão do Financiamento Externo vai ser

¹⁷⁰ No final do capítulo de Conclusão, há outros detalhes sobre o Programa “Future-se”, no qual é feito um desfecho considerando a pesquisa realizada.

determinante, até não se sabe onde. A própria manutenção das instituições está comprometida, isso está muito claro, o modelo que vem pela frente está muito claro. Nós vamos ver se teremos capacidade de resistir a isso e garantir a manutenção do sistema em primeiro lugar, para que as universidades se mantenham com sua função estratégica, mas parece que o governo não quer isso, quer que seja uma função tática de simples resposta às demandas de mercado (Conselheiro 2).

Em suma, o contexto atual e a perspectiva futura geram alto grau de incerteza quanto ao modelo de funcionamento das instituições federais de ensino superior.

APÊNDICE B – Enfrentamentos no Financiamento Externo, uma análise documental

De forma a corroborar a análise e as proposições feitas no tópico 5.3.4 sobre o fluxo de decisões e ações (formação estratégica) do processo de Financiamento Externo da UFRGS, verificaram-se todos os projetos tramitados no Sistema de Interações Acadêmicas assinados em 2018 e apreciados pela CIUS e pelo CONSUN¹⁷¹. No Sistema constam seus pareceres, sendo que ambas instâncias podem se manifestar favoravelmente ou contrárias à celebração dos instrumentos, além disso, podem fazer diligências à coordenação ou a outras instâncias da Universidade. No total, foram 46 projetos apreciados pelo Conselho Universitário e pela CIUS em 2018, aprovados sem ressalvas, inclusive os com a iniciativa privada ou outras entidades nacionais. A grande maioria deles foi com a Petrobras (31). Além desses, 4 foram com o setor público e os 11 restantes com a iniciativa privada ou outras entidades nacionais. De fato, nos pareceres da CIUS, constam apenas a identificação dos partícipes, os valores aventados, a vigência e uma verificação se a tramitação pelas instâncias universitárias foi adequada e se foram atendidas a todas suas eventuais diligências. Nos casos em que houve alguma diligência de outras instâncias que não fora atendida, a CIUS reiterou o apontamento para posterior aprovação. No total, das 46 interações, 10 delas foram solicitadas adequações pela CIUS à coordenação do projeto. Essas adequações apenas se referiram a formalidades ou inobservâncias a diligências anteriormente feitas por outra instância administrativa – assessorias de apoio –; nenhuma delas questiona o mérito, finalidade ou objeto do instrumento de cooperação (questionamentos feitos pela visão crítica). Após o parecer favorável da CIUS, o CONSUN emitiu suas decisões: nelas constavam apenas a identificação dos partícipes, o objeto do instrumento e a respectiva aprovação. Em 100% dos casos a deliberação foi favorável e não houve alterações substanciais no que fora inicialmente proposto, confirmando a alta inércia do modelo decisório prevalecente no CONSUN e o caráter deliberado das estratégias na óptica da coordenação.

Além dessa conciliação documental, ainda foram examinados 4 casos de enfrentamentos em que se evidenciou o conflito sendo gerado pela diferença entre as

¹⁷¹ Destaca-se que nem todos os instrumentos de cooperação celebrados na UFRGS passam pelo Conselho Universitário: os contratos arrecadatórios de pequeno porte (até R\$ 475 mil) são assinados diretamente pelos diretores das unidades acadêmicas por delegação de competência do Reitor.

concepções da visão otimista e da visão crítica sobre determinados projetos de Financiamento Externo¹⁷². Em cada um deles será avaliada a relação entre o conflito e a formação estratégica, conforme segue.

O caso 1, ocorrido no segundo semestre de 2016, trata de um termo de doação em que determinada empresa do setor privado pagaria pouco mais de quatrocentos mil reais à UFRGS para execução de pesquisas de interesse da entidade doadora. Essas pesquisas seriam feitas em forma de trabalhos de conclusão de curso, dissertações de mestrado e teses de doutorado, além da realização de encontros e visitas técnicas à planta física da empresa concedente. Esse projeto contou com a interveniência financeira de uma fundação de apoio da Universidade. Em sua fase de celebração, houve a tramitação por todas as instâncias competentes para que se manifestassem quanto à sua área de competência, sendo o projeto aprovado por todas elas¹⁷³. Ao chegar para deliberação do órgão máximo – o CONSUN –, como de praxe, primeiramente os autos do processo foram analisados pela Comissão de Interação Universidade-Sociedade (CIUS), que emitiu seu parecer favorável para posterior discussão e votação final em sessão do Conselho Universitário. No parecer da CIUS, constou apenas a identificação dos partícipes, o valor do instrumento, o registro quanto à aprovação das outras instâncias administrativas da UFRGS, a vigência e sua declaração de concordância. Considerando que os conselheiros do CONSUN têm acesso somente a esse parecer da CIUS, para analisarem e votarem a favor ou contra a assinatura do instrumento de cooperação¹⁷⁴, um conselheiro – representante técnico-administrativo – solicitou vista ao processo, de modo que pudesse analisar os autos em profundidade para posterior manifestação¹⁷⁵. Após transcorrido o prazo de 10 dias úteis que fora concedido ao conselheiro, foi anexado ao processo o parecer de vista por ele produzido. Nesse parecer, o conselheiro sugerira que fosse trazido ao debate do CONSUN questionamentos da comunidade acadêmica que buscam introduzir “parâmetros para estabelecimento de relações institucionais com organizações principalmente privadas” (Informação Documental,

¹⁷² Os casos foram descritos e analisados a partir da coleta de informações constantes em processos administrativos e documentos fornecidos pelos Conselheiros 1 e 2, sendo possível observar a ordem cronológica das ações e sua formalização.

¹⁷³ Conforme fluxo decisório demonstrado e analisado no tópico 5.3.2.

¹⁷⁴ Nesse ponto verifica-se uma das características do modelo decisório “lata de lixo”: os temas em debate são pouco enfatizados e a base de informação é fraca (HARDY; FACHIN, 2000).

¹⁷⁵ Recurso político utilizado para fugir da superficialidade e romper a inércia do modelo decisório, permitindo à “lata de lixo” confundir-se com o modelo político (HARDY; FACHIN, 2000).

grifo nosso)¹⁷⁶. Não era a intenção do autor questionar a legalidade ou a real função acadêmica, tampouco indicar desaprovação ao Termo, mas sim propor “a criação de Comissão Especial do CONSUN para recomendar requisitos acadêmicos, técnicos e políticos para o estabelecimento de Relações e Interações de organizações com a UFRGS”¹⁷⁷ (Informação Documental)¹⁷⁸. Ao expor sua intenção de criar uma comissão especial, o conselheiro indica formas alternativas de utilização dos recursos do projeto, que, em sua concepção, estariam mais ligadas ao papel da Universidade, concluindo que:

Há a possibilidade do esforço acadêmico resultar em atividades que terminem em se tornar a reduzida prestação de serviços com interesses de empresas e de subordinar conteúdos em visões de mercado, que devemos impossibilitar nos critérios a serem estabelecidos. [...] O que se verifica é que importante parcela dos esforços acadêmicos e recursos envolvidos estão comprometidos com ações que poderiam ser utilizados alternativamente, de forma a garantir e estender e melhorar as funções públicas e particulares da UFRGS [...] A decisão pela criação de Comissão Especial do CONSUN se torna estratégica para garantir a direção estratégica pública e efetiva da UFRGS (Informação Documental)¹⁷⁹.

Após encerrado o prazo do pedido de vista do conselheiro, o projeto foi à votação do CONSUN em sessão extraordinária, ocasião na qual foi lavrada uma Ata a que o pesquisador teve acesso. Na sessão, primeiramente foi lido o parecer do pedido de vista. Em seguida o diretor da unidade na qual o projeto seria executado argumentou que “não havia problema algum em fazer aquela discussão, mas reforçou que aquele processo continha todas as questões legais necessárias para aprovação”; além do mais, afirmou que a “Universidade e sociedade ganhariam ao fazer com que aqueles parâmetros fossem divulgados e publicados [resultado das pesquisas feitas]” (Informação Documental, grifo nosso)¹⁸⁰. Outro conselheiro, membro da CIUS, afirmou que, em toda sua participação no CONSUN, nunca viu “algum processo que tenha passado por aquele Conselho e não tenha trazido benefícios acadêmicos, benefícios que haviam se refletido no ensino da Universidade”. Além do mais, informou que não era à toa que a UFRGS “era uma das universidades mais dinâmicas em termos de iniciação científica, de participação efetiva dos estudantes nas entidades de ensino, de pesquisa e de extensão” e que os próprios alunos afirmavam que “as experiências dos docentes que vinham das interações acabavam qualificando todo processo de ensino”

¹⁷⁶ Parecer do pedido de vista feito no Conselho Universitário.

¹⁷⁷ Nota-se que por trás do recurso político utilizado há um apelo para que suas concepções sejam consideradas, então o conselheiro sugere a criação de uma nova comissão para avaliar os requisitos levantados pela visão crítica nos projetos de Financiamento Externo – especialmente com empresas privadas.

¹⁷⁸ Parecer do pedido de vista feito no Conselho Universitário.

¹⁷⁹ Parecer do pedido de vista feito no Conselho Universitário.

¹⁸⁰ Ata da sessão do Conselho Universitário na qual foi feita a votação para celebração daquele projeto.

¹⁸¹ (Informação Documental)¹⁸². Esse mesmo conselheiro defendeu que criar uma Comissão Especial – conforme sugerida no parecer do pedido de vista –, retiraria da CIUS seu *métier*¹⁸³. Não obstante, outro conselheiro ressaltou que o parecer do pedido de vista não era contrário à celebração do Termo; apenas sugeria que fosse criada essa Comissão Especial e recomendou que fossem feitas duas votações, uma sobre a celebração do projeto e outra sobre a criação dessa Comissão, sofrendo represália de outro colega, que se manifestou contrariamente a essa dupla votação. Por fim, o Reitor posicionou-se explicando que a criação de comissões apresentava outro rito e outra propositura, não embutida em um parecer de vista, recomendando que, se houvesse interesse, a proposição de criação da Comissão deveria ser feita observando o tramite regimental. Seguindo a discussão, outro conselheiro colocou que o autor do pedido de vista havia tentado trazer ao debate, além da criação de uma comissão específica, “a dimensão política envolvida na parceria da Universidade com uma empresa privada” e que esse é “um tema cujo debate dentro do Conselho Universitário deveria existir”¹⁸⁴. Não obstante, após discussão, a celebração do projeto foi aprovada com 54 votos a favor e cinco 5 votos contra, além de 3 abstenções. Em síntese, ao chegar na instância máxima da Universidade, a proposta sobre execução desse projeto com uma empresa da iniciativa privada suscitou um conflito, embasado por concepções antagônicas acerca do processo de Financiamento Externo (visão otimista versus visão crítica), em especial sobre a interação da UFRGS empresas privadas. A ideia era que fosse criada uma comissão para tratar dos pontos comumente questionados pela visão crítica nos processos de interação da Universidade. Não obstante, o projeto foi aprovado sem modificações e aquela suposta Comissão não foi criada. Destarte, a estratégia realizada se deu tal qual a intenção inicial, apesar de ter emergido um conflito, uma vez que não houve qualquer modificação no projeto. A partir disso, na visão de seu coordenador, pode-se aproximar o fluxo de decisões e ações ao conceito de estratégia deliberada de Mintzberg (2006), visto que o projeto foi aprovado tal como inicialmente proposto e divulgado.

¹⁸¹ Nota-se que a argumentação defendida muito se assemelha à concepção apresentada pela visão otimista.

¹⁸² Ata da sessão do Conselho Universitário na qual foi feita a votação para celebração daquele projeto.

¹⁸³ Nota-se que um membro do Conselho Universitário, aparentemente alinhado à concepção do coordenador do projeto, sugere a permanência da CIUS como única comissão a avaliar os projetos de Financiamento Externo. Entretanto, conforme relatam os simpatizantes da visão crítica, essa Comissão não julga o mérito das ações. Dessa forma, as concepções críticas não são observadas, por isso estavam sugerindo a criação de uma nova comissão que desse conta disso.

¹⁸⁴ Nota-se mais uma vez a manifestação das concepções da visão crítica.

O caso 2, ocorrido no segundo semestre de 2018, trata do termo aditivo de um determinado projeto entre a UFRGS e um concedente da esfera pública, que visava à prorrogação de sua vigência, ocasião na qual fora submetido para apreciação do Conselho Universitário. Ao passar pela CIUS, o aditivo foi aprovado sem ressalvas. No parecer da comissão, constou apenas a indicação dos dados do projeto, de sua tramitação, da aprovação das instâncias administrativas pelas quais o projeto tramitou e da data pretendida para prorrogação¹⁸⁵. Posteriormente à análise da CIUS, dois conselheiros pediram vista ao processo¹⁸⁶, sendo-lhes concedido um prazo de 10 dias úteis para apreciação e devolução. Desse pedido de vista fora lavrado um parecer, que questionava o valor de bolsa atribuído à coordenação e vice coordenação do projeto e os critérios para seleção dos bolsistas já servidores da Universidade. Para suscitar o argumento, os conselheiros indicavam decisões do CONSUN que disciplinam a concessão de bolsas no âmbito dos projetos da Universidade. O principal questionamento era sobre a falta de proporcionalidade entre o valor da bolsa concedida à coordenação e suas remunerações regulares: “ainda que o valor estipulado não ultrapasse o teto definido em regulamentação própria da UFRGS e mesmo coadune-se com os valores das bolsas fixadas pelas agências de fomento, é notável a desproporção entre o valor da remuneração básica em relação às horas de trabalho de cada servidor” (Informação Documental)¹⁸⁷. Foram feitos inclusive cálculos que apresentavam o valor/hora da bolsa em comparação com a remuneração básica. Essa diferença, de fato, era bem expressiva. Por fim, os conselheiros sugeriam que o processo retornasse à coordenação para “a) comprovação da seleção de bolsistas servidores e b) justificativa para a fixação dos valores das bolsas do coordenador e vice coordenador [...]” (Informação Documental)¹⁸⁸. Logo na sequência dos autos do processo consta a decisão do CONSUN aprovando a assinatura do respectivo termo aditivo¹⁸⁹. Após aprovado e devidamente assinado o termo aditivo, a coordenação manifestou-se sobre o pedido de vista, apresentando suas justificativas que embasaram sua argumentação, entretanto o processo não retornou novamente ao CONSUN, tampouco sofreu qualquer outra alteração ou limitação em decorrência do parecer apresentado pelos

¹⁸⁵ Novamente se verifica uma das características do modelo decisório “lata de lixo”: os temas em debate são pouco enfatizados e a base de informação é fraca (HARDY; FACHIN, 2000).

¹⁸⁶ Recurso político utilizado para fugir da superficialidade e romper a inércia do modelo decisório, permitindo à “lata de lixo” confundir-se com o modelo político (HARDY; FACHIN, 2000).

¹⁸⁷ Parecer do pedido de vista feito no Conselho Universitário.

¹⁸⁸ Parecer do pedido de vista feito no Conselho Universitário.

¹⁸⁹ A ata da respectiva sessão do CONSUN não havia sido disponibilizada até a conclusão da redação desta pesquisa.

conselheiros. Em síntese, nesse caso, emergiu um conflito vinculado a uma concepção acerca da destinação dos recursos do projeto, que, para ser sustentada, foram utilizados critérios constantes em normativas da UFRGS e legislação aplicável, entretanto em nada alterou o andamento ou as características do projeto tampouco impediu a decisão quanto a assinatura do termo aditivo proposto. Novamente, verifica-se que, na visão de seu coordenador, o fluxo de decisões e ações aproximou-se ao conceito de estratégia deliberada, visto que o termo aditivo foi aprovado tal como proposto e nada foi alterado quando à remuneração da equipe executora, conforme sugerido no enfrentamento que emergiu.

O caso 3 tratou da execução de um projeto de desenvolvimento institucional de determinada unidade universitária, tramitado em meados de 2018. Seu plano de aplicação previa pagamento de bolsas para técnicos-administrativos (40% do valor global), material de consumo e despesas de capital, além dos custos operacionais à fundação de apoio. Em sua fase de celebração, o processo tramitou por todas as instâncias universitárias competentes, sendo aprovada em ambas. Chegando ao Conselho Universitário para decisão final, de pronto foi apreciado pela CIUS, que emitiu parecer favorável à celebração do instrumento de convênio. No parecer dessa Comissão, constou somente o título do projeto, identificação dos partícipes, o valor aventado, o período de vigência e a indicação da aprovação de outras instâncias¹⁹⁰. Após essa aprovação, dois conselheiros representantes técnico-administrativo solicitaram vista ao processo. No parecer, eles questionam pontos referentes às despesas com bolsas para servidores técnicos-administrativos¹⁹¹. Após fazer uma breve análise dos autos, foi requerido que o processo retornasse à unidade para que fossem indicadas claramente as funções de cada integrante da equipe executora, relacionando-as com os objetivos e metas propostas; que fossem adicionadas ao processo informações relativas à seleção dos bolsistas; e que fossem expressas as informações relativas aos critérios de proporcionalidade e razoabilidade para a definição dos valores das bolsas (Informação Documental)¹⁹². Em síntese, os conselheiros expuseram que não estavam claros os critérios adotados para seleção dos bolsistas, que não havia descrição clara das atividades que seriam

¹⁹⁰ Novamente, verifica-se uma das características do modelo decisório “lata de lixo”: os temas em debate são pouco enfatizados e a base de informação é fraca (HARDY; FACHIN, 2000).

¹⁹¹ Recurso político utilizado para fugir da superficialidade e romper a inércia do modelo decisório, permitindo à “lata de lixo” confundir-se com o modelo político (HARDY; FACHIN, 2000).

¹⁹² Documentos inseridos no respectivo processo administrativo. Dentre os quais constam as decisões do CONSUN e o parecer do pedido de vista.

desempenhadas para o recebimento das bolsas e que não havia informações sobre os critérios de definição dos valores. Esse é um conflito típico de concepção em que os autores não consideram pertinente ou adequada a remuneração da equipe executora dos projetos, em especial dos que já são servidores da Universidade. Para suscitar o debate, foram utilizados termos técnicos e questionamentos sobre a normativa enquadrada¹⁹³. Ao final do parecer os conselheiros endereçaram o processo à unidade proponente para atendimento ao que fora solicitado e, posteriormente, que fosse retornado para reanálise do CONSUN. Não obstante, o processo sequer foi encaminhado à origem, sendo aprovado pelo Conselho Universitário logo após o final do prazo do pedido de vista¹⁹⁴. Ou seja, a manifestação dos conselheiros, que buscou romper a inércia do modelo decisório, não alterou as características inicialmente propostas no projeto, tampouco seu fluxo de tramitação. A única consequência foi o atraso de 10 dias na aprovação final por conta do prazo concedido aos conselheiros. Dessa forma, na visão de seu coordenador, novamente se aproxima o fluxo de decisões e ações ao conceito de estratégia deliberada, visto que o projeto foi aprovado tal como inicialmente proposto e divulgado, não havendo quaisquer modificações por conta do conflito que emergiu.

O caso 4, ocorrido no final de 2018, trata da celebração de um projeto com determinado órgão do setor público. A avaliação desse projeto se deu integralmente pelo Sistema de Interações Acadêmicas, dispensando o uso de processo físico. Na ocasião, como de costume, o projeto foi submetido por sua coordenação e aprovado pelas diversas instâncias administrativas da Universidade. Houve apenas uma diligência feita, pela PROPLAN, que solicitou adequação do plano de aplicação financeira¹⁹⁵, que não estava prevendo as despesas com ressarcimento pelo uso da infraestrutura da UFRGS e da unidade executora, sendo prontamente corrigido pela coordenação. Após aprovação da Auditoria Interna e da Procuradoria Geral, o projeto foi apreciado pela CIUS, que se manifestou também favoravelmente, constando em seu parecer, novamente, apenas informações

¹⁹³ Os conflitos ou enfrentamentos “às vezes abordam questões técnicas para suscitar o debate, mas há um fundo político que pretende colocar em questão os interesses da Universidade enquanto instituição, com seus princípios de ser pública, gratuita, autônoma e democrática” (Conselheiro 1).

¹⁹⁴ A ata da respectiva sessão do CONSUN ainda não havia sido disponibilizada até o término da redação desta pesquisa.

¹⁹⁵ Nota-se uma determinação administrativa, tomada na assessoria de apoio, embasada por questões técnicas e pessoais: características do modelo decisório analítico-racional (HARDY; FACHIN, 2000). Essa diligência não caracteriza um conflito na definição de Mintzberg (1985), uma vez que não se materializou por meio de jogo político de poder e influência tampouco apresentou força oposta à ordem vigente. Foi apenas uma adequação instrumental que garantisse a celeridade do projeto consoante às normativas vigentes.

básicas sobre os dados do projeto (partícipes, valor, vigência e tramitação/avaliações)¹⁹⁶. Não obstante, houve pedido de vista de um conselheiro – recurso político, que apresentou questionamentos sobre a seleção e remuneração da equipe executora, bem como “os benefícios que o projeto trará [leia-se traria] à UFRGS, em termos de pesquisa, ensino e/ou extensão” (Informação Documental)¹⁹⁷. Ao apresentar seus questionamentos, que se referiam à falta de clareza das informações contidas nos autos, o autor solicitou que o projeto retornasse ao coordenador para esclarecimentos e ajustes. Entretanto, nada foi acrescentado ou modificado pela coordenação, sendo o projeto aprovado pelo Conselho Universitário tal como submetido inicialmente. O único ajuste que teve foi por conta da recomendação da PROPLAN, que não se caracteriza como conflito na definição de Mintzberg (1985). Dessa forma, novamente o fluxo de decisões e ações relaciona-se ao conceito de estratégia deliberada, na visão individual do coordenador, considerando que o projeto fora aprovado tal como inicialmente proposto e divulgado.

Em síntese, a revisão documental disposta neste Apêndice corrobora às conclusões a que se chegou sobre o processo decisório prevalecente no CONSUN, caracterizado por alta inércia e fragilidade na base de informações sobre os temas em debate. Além disso, evidenciou-se a consistência nos padrões de decisões e ações do Financiamento Externo.

¹⁹⁶ Verifica-se novamente a características do modelo decisório “lata de lixo” de que os temas em debate são pouco enfatizados e a base de informação é fraca (HARDY; FACHIN, 2000).

¹⁹⁷ Documento inserido no Sistema de Interações Acadêmicas – parecer do pedido de vista.

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista - Ex-Pró-reitor

<p>1. APRESENTAÇÃO</p> <p>1.1. Nome.</p> <p>1.2. Função ou vínculo com a Universidade.</p> <p>2. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO</p> <p>2.1. Descrever o processo orçamentário.</p> <p>2.1.1. Qual sua avaliação sobre a atual situação orçamentária/financeira da UFRGS?</p> <p>2.1.2. Como é elaborado o orçamento junto ao MEC?</p> <p>2.1.3. Quais os critérios utilizados na sua elaboração?</p> <p>2.1.4. Qual o grau de autonomia da Universidade na execução das despesas?</p> <p>2.1.5. Qual a relação dos recursos arrecadados ou gerados pela UFRGS no Financiamento Externo com o orçamento da Universidade? Como ele aparece e qual o impacto?</p> <p>2.1.6. Há margem de negociação com o Governo Federal ou a Universidade assume um papel adaptativo/responsivo?</p> <p>2.1.6.1. Existe conflito ou jogo político nessa negociação? Descreva.</p> <p>2.1.7. Acredita haver relação entre o contexto político-econômico e a disponibilização orçamentária da Universidade?</p> <p>2.1.7.1. As trocas de governo implicam em mudanças na perspectiva estratégica da Universidade?</p> <p>2.1.7.2. Quais outros fatores contextuais podem implicar mudanças estratégicas?</p> <p>2.2. Distribuição interna e execução do orçamento.</p> <p>2.2.1. Como é feita a distribuição interna do orçamento e quais critérios de utilizados?</p> <p>2.2.2. Há margem de negociação?</p> <p>2.2.3. Há conflito ou jogo político envolvido na distribuição orçamentária? Descreva.</p> <p>2.3. Como se configura a distribuição do poder no processo orçamentário?</p> <p>2.3.1. Qual o poder do reitor no processo orçamentário e a relação dele com a PROPLAN?</p>
<p>Cargo/Função: Ex-Pró-reitor de Planejamento e Administração</p>

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista - Ex-Pró-reitor

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE D – Roteiro de entrevistas – Docentes 1 e 2

1. APRESENTAÇÃO
 - 1.1. Nome.
 - 1.2. Função ou vínculo com a Universidade.

2. FINANCIAMENTO UNIVERSITÁRIO
 - 2.1. Visão geral sobre o contexto no financiamento universitário.
 - 2.2. Papel do estado.
 - 2.3. Papel da universidade.
 - 2.4. Financiamento Externo - visão geral do contexto.
 - 2.4.1. Em sua visão, qual a finalidade da obtenção de Financiamento Externo?
 - 2.4.2. Quais as formas e origens de captação de recursos externos?
 - 2.4.3. Qual a autonomia para utilização de recursos diretamente arrecadados?
 - 2.4.3.1. O que se faz com eventuais saldos de recursos diretamente arrecadados?
 - 2.4.4. Quais os pontos positivos e negativos para a UFRGS decorrentes do processo de Financiamento Externo? Por quê?
 - 2.4.5. Quais os pontos positivos e negativos para os concedentes de recursos decorrentes do processo de Financiamento Externo? Por quê?
 - 2.4.6. Quais os pontos positivos e negativos para a sociedade em geral decorrentes do processo de Financiamento Externo? Por quê?
 - 2.4.7. De forma geral, qual sua visão sobre as práticas de Financiamento Externo adotadas pela UFRGS, posiciona-se favoravelmente ou contra a essas práticas? Por quê?
 - 2.4.8. Na sua opinião, qual a relação entre a autonomia e o papel da Universidade e o processo de Financiamento Externo? Há algum tipo de comprometimento nesse sentido?

3. FORMAÇÃO ESTRATÉGICA DE FINANCIAMENTO EXTERNO.
 - 3.1. Existe algum plano formal para a Universidade como um todo vinculada à captação de recursos externos ou algum tipo de orientação/deliberação institucional?
 - 3.2. Há um planejamento sistemático para obtenção de recursos externos? Como costuma ser esse processo?
 - 3.3. A decisão sobre executar os projetos que você coordena partiu de intenções próprias, foi deliberado por alguém, alguma normativa ou é uma decisão coletiva? Via de regra como isso funciona?
 - 3.4. Por que você se propõe a executar projetos de Financiamento Externo? O que lhe motiva?
 - 3.5. Acredita haver consenso compartilhado sobre a importância ou não de captar recursos externos?
 - 3.6. No processo de Financiamento Externo, há consenso entre os atores envolvidos ou existem marcas de conflitos, representados por interesses

antagônicos, questionamentos ou tentativas que vão de encontro à proposta de captação de recurso externo? Como se caracterizam e onde acontecem?

3.7. Os projetos submetidos para apreciação nas instâncias universitárias costumam ser aprovados tais como inicialmente propostos ou há modificações? Que tipo de modificações e quem as solicita?

Cargos/Funções:

- 1) Vice-diretora de unidade e coordenadora de projetos;
- 2) Professor/pesquisador e coordenador de projetos

APÊNDICE D – Roteiro de entrevistas – Docentes 1 e 2

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE E – Roteiro de entrevistas – Conselheiros 1 e 2

1. APRESENTAÇÃO
 - 1.1. Nome.
 - 1.2. Função ou vínculo com a Universidade.

2. FINANCIAMENTO UNIVERSITÁRIO
 - 2.1. Visão geral sobre o contexto no financiamento universitário.
 - 2.2. Papel do estado.
 - 2.3. Papel da universidade.
 - 2.4. Financiamento Externo - visão geral do contexto.
 - 2.4.1. Em sua visão, qual a finalidade da obtenção de Financiamento Externo?
 - 2.4.2. Quais os pontos positivos e negativos para a UFRGS decorrentes do processo de Financiamento Externo? Por quê?
 - 2.4.3. Quais os pontos positivos e negativos para os concedentes de recursos decorrentes do processo de Financiamento Externo? Por quê?
 - 2.4.4. Quais os pontos positivos e negativos para a sociedade em geral decorrentes do processo de Financiamento Externo? Por quê?
 - 2.4.5. Na sua opinião, qual a relação entre a autonomia e o papel da Universidade e o processo de Financiamento Externo? Há algum tipo de comprometimento nesse sentido?
 - 2.4.6. De forma geral, qual sua visão sobre as práticas de Financiamento Externo adotadas pela UFRGS. Posiciona-se favoravelmente ou contra a essas práticas? Por quê?
 - 2.5. Em sua percepção, há conflito, representado por interesses antagônicos, questionamentos ou tentativas que vão de encontro à proposta de captação de recursos externos? Quais são os pontos que geram conflito?
 - 2.5.1. Como esse conflito se manifesta?
 - 2.5.2. O conflito altera ou pode alterar o fluxo de decisões ou ações? Como? Tem algum exemplo vivenciado?
 - 2.5.3. O conflito relacionado ao processo de Financiamento Externo é manifestado em sessões do CONSUN? De que forma? Há registro formal?
 - 2.5.4. Você costuma apresentar questionamentos sobre os projetos propostos? Que tipo de questionamentos? Como isso acontece? O que o motiva?

Cargos/Funções:

- 1) Representante técnico-administrativo no CONSUN;
- 2) Representante técnico-administrativo no CONSUN e antigo membro da CIUS

APÊNDICE F – Roteiro de entrevista – Diretor DPO

<ol style="list-style-type: none">1. APRESENTAÇÃO<ol style="list-style-type: none">1.1. Nome.1.2. Função ou vínculo com a Universidade. 2. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO<ol style="list-style-type: none">2.1. Descrever o processo orçamentário.<ol style="list-style-type: none">2.1.1. Qual sua avaliação sobre a atual situação orçamentária/financeira da UFRGS?2.1.2. Como é elaborado o orçamento junto ao MEC?2.1.3. Quais os critérios utilizados na sua elaboração?2.1.4. Qual o grau de autonomia da Universidade na execução das despesas?2.1.5. Qual a relação dos recursos arrecadados ou gerados pela UFRGS no Financiamento Externo com o orçamento da Universidade? Como ele aparece e qual o impacto?2.1.6. Há margem de negociação com o Governo Federal ou a Universidade assume um papel adaptativo/responsivo?<ol style="list-style-type: none">2.1.6.1. Existe conflito ou jogo político nessa negociação? Descreva.2.1.7. Acredita haver relação entre o contexto político-econômico e a disponibilização orçamentária da Universidade?<ol style="list-style-type: none">2.1.7.1. As trocas de governo implicam mudanças na perspectiva estratégica da Universidade?2.1.7.2. Quais outros fatores contextuais podem implicar mudanças estratégicas?2.2. Distribuição interna e execução do orçamento.<ol style="list-style-type: none">2.2.1. Como é feita a distribuição interna do orçamento e quais critérios de utilizados?2.2.2. Há margem de negociação?2.2.3. Há conflito ou jogo político envolvido na distribuição orçamentária? Descreva.2.3. Como se configura a distribuição do poder no processo orçamentário?<ol style="list-style-type: none">2.3.1. Qual o poder do reitor no processo orçamentário e a relação dele com a PROPLAN?
Cargo/Função: Diretor do Departamento de Programação Orçamentária

APÊNDICE F – Roteiro de entrevista – Diretor DPO

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE G – Roteiro de entrevista – Diretor DEPROCON

<ol style="list-style-type: none">1. APRESENTAÇÃO<ol style="list-style-type: none">1.1. Nome.1.2. Função ou vínculo com a Universidade. 2. CELEBRAÇÃO E EXECUÇÃO DE PROJETOS<ol style="list-style-type: none">2.1. Como se dá o processo de celebração dos projetos de Financiamento Externo?<ol style="list-style-type: none">2.1.1. De onde parte a iniciativa e quais instâncias universitárias geralmente celebram projetos?2.1.2. Qual o fluxo do processo decisório?2.1.3. O que se delibera em cada instância por onde o projeto tramita? Qual o poder envolvido em cada uma delas?2.1.4. De onde surge o recurso que financia esses projetos? O que se faz com os saldos?2.1.5. Acredita que esses recursos são importantes para a universidade? Como eles são utilizados? Como são utilizados? Quais as principais despesas efetuadas?2.1.6. Quais instrumentos jurídicos comumente utilizados e quem são os partícipes?2.1.7. Qual a relação das fundações de apoio nesse processo?2.1.8. Qual a relação desses recursos arrecadados com o orçamento da Universidade?
Cargo/Função: Diretor do Departamento de Execução de Projetos e Convênios

APÊNDICE G – Roteiro de entrevista – Diretor DEPROCON

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE H – Termo de Consentimento – Participação em Entrevista

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

TERMO DE CONSENTIMENTO - PARTICIPAÇÃO EM ENTREVISTA

Este termo se refere à pesquisa intitulada **“Estratégias de financiamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: um estudo de caso no contexto universitário”**, referente à dissertação do mestrado desenvolvido no Programa de Pós-graduação em Administração/UFRGS, de autoria de **Roger de Bem Jaeger**, sob a orientação do Prof. Dr. **Takeyoshi Imasato**.

A pesquisa tem por objetivo **“Analisar a formação das estratégias de financiamento da UFRGS em um contexto de diferentes concepções acerca do financiamento das universidades públicas”**.

As informações coletadas nas entrevistas terão caráter sigiloso, sendo utilizadas somente para fins acadêmicos, preservado o anonimato dos participantes que assim optarem, não influenciando em quaisquer rotinas de trabalho.

Sendo assim, eu, _____, abaixo assinado, me proponho a participar desta pesquisa, autorizando eventuais publicações de seus resultados.

Assinatura do entrevistado

Porto Alegre, ____/____/____

APÊNDICE I – Categorias de análise pelo Nvivo

Categorias de Análise	Arquivos	Referências
A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UFRGS	1	3
O FINANCIAMENTO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	-	-
O contexto no financiamento universitário	5	14
O financiamento estatal	-	-
Situação orçamentária	2	3
O processo orçamentário	-	-
Elaboração do orçamento	1	1
Distribuição interna do orçamento	2	3
Execução do orçamento	2	5
Autonomia de gestão financeira e patrimonial no processo orçamentário	3	6
O financiamento externo	-	-
Quantitativo de arrecadação externa	1	2
Execução da despesa	4	7
Formas e origens de captação de recursos externos	2	3
Autonomia de gestão financeira e patrimonial no financiamento externo	4	7
Institucionalização da captação de recursos externos	4	5
O CONFLITO E AS DIFERENTES CONCEPÇÕES SOBRE O FINANCIAMENTO DA UFRGS	-	-
Conflitos e concepções no processo orçamentário	3	9
Conflitos e concepções no financiamento externo	5	59
CONFLITOS, CONCEPÇÕES E A FORMAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO EXTERNO NA UFRGS	5	19
OS TIPOS DE ESTRATÉGIAS NO PROCESSO DE FINANCIAMENTO DA UFRGS	4	17

Apêndice I – Categorias de análise pelo Nvivo

Fonte: Elaborado pelo autor.