

Formação de Estratégias de Financiamento das Universidades Públicas: um Estudo de Caso na UFRGS

Autoria

roger de bem jaeger - rogerxrbj@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin/Esc de Admin – PPGA/EA / UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Takeyoshi Imasato - t.imasato@ufrgs.br

Prog de Pós-Grad em Admin/Esc de Admin – PPGA/EA / UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Resumo

O presente estudo de caso visa a analisar a formação e os tipos de estratégias inerentes ao processo de financiamento da UFRGS. Contextualmente, a Universidade encontrava-se em uma conjuntura de instabilidade e incerteza, configurada pela redução relativa das receitas disponibilizadas pelo Tesouro Nacional e pela permanência da Emenda Constitucional nº 95/2016, apontando para uma possível ruptura no modelo vigente. Ao longo do trabalho, demonstra-se que o financiamento da UFRGS é resultado da combinação entre o financiamento orçamentário, efetivado pela Lei Orçamentária Anual, e o financiamento externo, que se materializa pela execução de projetos de interações acadêmicas. Como conclusão, apresentamos nossa proposição de que, no financiamento da UFRGS, coexistem estratégias relacionadas ao financiamento orçamentário e estratégias relacionadas ao financiamento externo, apresentando diferenças significativas em seus processos formativos. Ademais, sugerimos que essa proposição possa ser ampliada a outras Instituições Federais de Ensino Superior que desenvolvam projetos de interações acadêmicas com alguma consistência.

Formação de Estratégias de Financiamento das Universidades Públicas: um Estudo de Caso na UFRGS

Resumo

O presente estudo de caso visa a analisar a formação e os tipos de estratégias inerentes ao processo de financiamento da UFRGS. Contextualmente, a Universidade encontrava-se em uma conjuntura de instabilidade e incerteza, configurada pela redução relativa das receitas disponibilizadas pelo Tesouro Nacional e pela permanência da Emenda Constitucional nº 95/2016, apontando para uma possível ruptura no modelo vigente. Ao longo do trabalho, demonstra-se que o financiamento da UFRGS é resultado da combinação entre o financiamento orçamentário, efetivado pela Lei Orçamentária Anual, e o financiamento externo, que se materializa pela execução de projetos de interações acadêmicas. Como conclusão, apresentamos nossa proposição de que, no financiamento da UFRGS, coexistem estratégias relacionadas ao financiamento orçamentário e estratégias relacionadas ao financiamento externo, apresentando diferenças significativas em seus processos formativos. Ademais, sugerimos que essa proposição possa ser ampliada a outras Instituições Federais de Ensino Superior que desenvolvam projetos de interações acadêmicas com alguma consistência.

Palavras-chave: Universidades Públicas; Financiamento; Formação de Estratégias; Gestão Universitária; Interações Acadêmicas.

1. INTRODUÇÃO

As universidades devem, além de atuarem no ensino, na pesquisa e na extensão, comprometer-se com o desenvolvimento de sua sociedade, atuando como uma instância de transformação ao considerar as situações locais de cada país (RIBEIRO, 1969). Conforme Censo da Educação Superior, do total das 197 universidades no Brasil, 108 são públicas, ou seja, 54,82% do total (INEP, 2016).

A Constituição Federal de 1988 atribui à União o dever de financiar as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Entretanto, Hardy e Fachin (2000) afirmaram que, na década de 1990, no caso das universidades públicas brasileiras, era comum verificar um alto grau de dependência a fatores ambientais. Dessa forma, a manutenção da qualidade dos serviços prestados e da infraestrutura das universidades públicas federais dependiam, a priori, de seu adequado financiamento pela União. Quando, todavia, os recursos financeiros repassados pelo Estado demonstraram-se insuficientes para manutenção de um padrão mínimo de qualidade, as universidades foram induzidas a adotar estratégias que reduzissem suas despesas e suplementassem suas receitas.

Ante as restrições orçamentárias e financeiras, uma das alternativas encontradas pelas universidades públicas foi a de ampliar a interação com a sociedade mediante execução de projetos, viabilizando a arrecadação de receitas externas àquelas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de fonte do Tesouro Nacional. Nesses projetos, comumente denominados de interações acadêmicas, as universidades lançam mão de seu reconhecimento institucional, de sua infraestrutura e da expertise do seu quadro de pessoal para ofertar serviços – geralmente de pesquisa, ensino ou extensão – a organizações de natureza pública, privada e a pessoas físicas, captando, dessa maneira, recursos financeiros.

Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), objeto focal desta pesquisa, essa já é uma realidade institucionalizada, com estruturas organizacional e normativa direcionadas para dar conta deste processo. Dessa forma, parte-se da proposição de que o financiamento da Universidade é resultado da combinação entre o *financiamento orçamentário*,

executado via LOA, e o *financiamento externo*, materializado pela execução dos projetos de interações acadêmicas.

A década de 2010 foi marcada pela evidente diminuição na participação relativa dos recursos do Tesouro Nacional alocados na LOA para cobrir o grupo de Outras Despesas de Custeio e de Capital (OCC). Por outro lado, as Despesas de Pessoal e Encargos Sociais aumentaram em ritmo ainda mais acelerado, resultando em um cenário preocupante à gestão da UFRGS.

Dado o contexto e concebendo a formação estratégica como resultado da consistência de padrões em fluxos de decisões ou ações, conforme Hardy et al. (1983), esta pesquisa se propôs a **analisar a formação e os tipos de estratégias presentes no processo de financiamento da UFRGS, apoiando-se nos conceitos de estratégias deliberadas e emergentes de Mintzberg e Waters (1985).**

A seguir, direcionando-se à consecução do objetivo proposto, apresentam-se a sustentação teórica da pesquisa, os procedimentos metodológicos utilizados, a análise e discussão dos resultados e, por fim, as considerações finais do estudo.

2. FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS NO CONTEXTO UNIVERSITÁRIO

Os imperativos defendidos pela literatura convencional sobre estratégia organizacional – que elas são formuladas antes de serem implementadas e que as estruturas devem ser projetadas para implementá-las – não se coadunam, necessariamente, no ambiente universitário (HARDY *et al.*, 1983). Ademais, os autores defendem que a visão convencional de estratégia como um mero “plano” é deveras estreita para fornecer um entendimento qualificado sobre a formação estratégica em contextos universitários. Portanto, afirmam, que a análise da formação de estratégias resulta de um trabalho retrospectivo, em que se verificam padrões em fluxos de decisões ou ações que culminam em um resultado final – estratégia efetivamente realizada (MINTZBERG, 2006; HARDY *et al.*, 1983).

Conforme Mintzberg (2017), as universidades – estruturalmente grandes e complexas – geralmente assumem a configuração denominada burocracia profissional. Nessa configuração, os profissionais que trabalham diretamente com as atividades-fim são altamente especializados, o que possibilita grande descentralização de poder. Dessa forma, muitas ações e decisões partem da base da estrutura organizacional e direcionam-se ao topo, em fluxo reverso deliberativo (MINTZBERG, 2017). Nesse processo, são observados três níveis nos quais as decisões podem ser tomadas: determinação administrativa, julgamento profissional e escolha coletiva (HARDY & FACHIN, 2000; HARDY *et al.*, 1983).

As decisões de *determinação administrativa* geralmente são tomadas por pessoas ligadas à administração central e às assessorias de apoio, sendo viabilizadas pela estrutura hierárquica e supervisão direta. Em outro nível, as decisões de *julgamento profissional* são tomadas geralmente por professores, em um contexto de julgamentos individuais, de acordo com suas habilidades e expertise. Por fim, grande parte das decisões relevantes é tomada em processos de *escolha coletiva*. Geralmente essas são decisões de natureza global, em que se reúnem administradores e professores em complexos sistemas de comissões ou conselhos, tipificando a maioria das universidades, sendo mais suscetíveis ao exercício de poder e influência (HARDY & FACHIN, 2000; HARDY *et al.*, 1983).

Para análise da formação de estratégias no ambiente universitário, além dos níveis de tomada de decisão, é importante compreender que determinados sistemas de influência e eventuais conflitos são potencialmente capazes de alterar o curso das decisões e ações e, por conseguinte, a formação das estratégias. O conflito é identificado quando há falta de consenso e harmonia, podendo ser definido como resultado de interesses antagônicos entre atores em uma organização ou forças opostas à ordem vigente (MINTZBERG, 1985; HARDY & FACHIN,

2000). Os sistemas de influência, por outro lado, são instrumentos que os membros internos utilizam para interferir nos resultados organizacionais, considerando suas bases de poder. Esses sistemas são tipificados por Mintzberg (1983) como *Sistema de Autoridade*, *Sistema Ideológico*, *Sistema de Expertise* e *Sistema Político*.

Todavia, para que se possa ter precisão na análise estratégica de determinada organização, é necessário que os conceitos teóricos sejam minimamente verificáveis na prática. Nesse sentido, Mintzberg e Waters (1985) sugerem que estratégias *puramente deliberadas* e *puramente emergentes* são dois extremos idealizados de um contínuo no qual se situam as *estratégias reais* das organizações. Portanto, os autores apresentam oito tipos de estratégias, sendo os primeiros os que mais se aproximam das puramente deliberadas e os últimos os mais próximos das puramente emergentes:

Estratégia Planejada: originam-se 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, 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: 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: 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": 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: 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 emergam. Estratégia parcialmente deliberadamente emergente.

Estratégia Desconexa: 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: 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.

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

Em suma, 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, essencial para construção desta pesquisa.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi conduzida na forma de estudo de caso, em que os limites entre o fenômeno estudado e seu contexto não são claramente definidos. 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. No escopo desta pesquisa as fontes utilizadas foram documentos, observação participante e entrevistas, cujos dados foram coletados ao longo de 2019.

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, Leis Orçamentárias Anuais, sítios eletrônicos, softwares e sistemas de gestão, relatórios, banco de dados, entre outros. No total foram consultados aproximadamente 40 documentos sobre questões relativas a decisões financeiras da UFRGS no escopo da década de 2010. As informações coletadas em fonte documental serviram para reforçar e confirmar algumas informações obtidas nas entrevistas e na observação participante.

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 (YIN, 2005). Ressalta-se que ambos autores são servidores da UFRGS, sendo um da administração central e outro de uma unidade acadêmica no período da investigação. 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 costumavam se materializar.

Adicionalmente, foram realizadas 09 entrevistas, com 07 participantes, entre os meses de fevereiro a junho de 2019. Todas gravadas com consentimento dos entrevistados e devidamente transcritas com auxílio do programa oTranscribe. Ao longo deste trabalho, os entrevistados serão identificados pelo cargo/ocupação. Destaca-se que, 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 dos Autores.

Por fim, a estratégia analítica utilizada foi baseada em proposições teóricas, segundo os preceitos de Yin (2005). Quanto à investigação da formação das estratégias de financiamento, foram analisados os padrões de ações nos processos decisórios de diferentes instâncias da estrutura organizacional da Universidade, conforme sugerem Mintzberg (2006) e Hardy *et al.* (1983). As informações coletadas foram categorizadas em 16 grupos distintos de acordo com as proposições teóricas e o objetivo proposto, utilizando o software Nvivo para facilitar a análise dos dados, cujos resultados são demonstrados nos tópicos subsequentes.

5. FINANCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O financiamento 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 Ministério da Educação (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).

De modo a evidenciar a situação orçamentária da UFRGS, foram analisadas as Leis Orçamentárias Anuais de 2013 a 2019, cujas principais considerações são demonstradas adiante:

a) Parte das receitas previstas na LOA é oriunda de recursos próprios da UFRGS, obtidos no processo de financiamento externo.

b) 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%. 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, apontando para uma possível ruptura no modelo de financiamento vigente.

c) Em todos os anos, desde 2013, o percentual de OCC sobre o orçamento total vem caindo, chegando em 2019 a 14,15%, sendo que de 2013 para 2019, o valor total de OCC aumentou apenas 1,39%, sem considerar a inflação do período.

d) A dotação orçamentária para despesas de capital (investimentos) correspondeu, em 2019, a apenas 0,76% do orçamento. Ademais, de 2015 a 2019 houve uma redução de 76,49%.

A administração central da UFRGS tinha ciência e demonstrava preocupação com a sua situação orçamentária, adotando medidas de redução de despesas e desaceleração de adequações estruturais, conforme exemplificado pelo então Pró-reitor de Planejamento e Administração em sessão do Conselho Universitário (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).

Pelo princípio da unidade, cada órgão ou entidade governamental deve possuir apenas um orçamento, de modo que o orçamento da União seja único também. Assim, o orçamento da UFRGS resulta da equalização entre elaboração, distribuição e execução internas e elaboração, distribuição e execução da LOA. Nesse escopo, a disponibilidade global de recursos do MEC é distribuída entre as universidades baseando-se na Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital (Ex-Pró-reitor). De forma semelhante (matricial), considerando a estrutura departamental da UFRGS, parte dos recursos orçamentários de uso discricionário é internamente distribuído entre suas unidades, com exceção dos recursos de Capital, que ficam centralizados na Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAN). O modelo de distribuição interna 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 específica” (HARDY & FACHIN, 2000, p. 55).

Para melhor compreensão do fluxo de decisões e ações inerentes ao financiamento orçamentário, o processo foi sintetizado em 10 etapas sequenciais, a partir de informações obtidas nas entrevistas com o Diretor DPO, com o Ex-Pró-Reitor e na pesquisa documental:

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

2) A UFRGS/PROPLAN recebe a informação sobre o teto de sua dotação dos recursos do Tesouro Nacional e solicita às unidades executoras suas estimativas de arrecadação de recursos próprios (financiamento externo), que é mensurada baseando-se no histórico de arrecadação dos últimos dois anos, do exercício corrente e na estimativa de arrecadação para o ano seguinte.

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 Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) de acordo com os programas de governo.

4) O Reitor aprova a programação orçamentária, que então é devolvida ao MEC.

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

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.

7) O Congresso Nacional aprova o PLOA e submete para sanção presidencial até 15/dez.

8) O PLOA é aprovado e publicado em forma de Lei Orçamentária Anual.

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.

10) A última etapa refere-se 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 Nacional. Esse controle é feito pela PROPLAN, que, por sua vez, delibera sobre a 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 suplementar por excesso de arrecadação.

Em termos de distribuição de poder no processo orçamentário, regimentalmente, o CONSUN é a instância máxima; na prática, todavia, esse trabalho é desempenhado pelo Reitor. Embora o Reitor tenha prerrogativa para deliberar decisões sobre a elaboração e execução do orçamento, comumente se atém a decisões sobre o direcionamento global das ações e negociações com agentes externos. Portanto, a PROPLAN fica encarregada da gestão orçamentária – elaboração, execução, controle e prestação de contas –, que a faz sem uma rígida supervisão direta pelo Reitor, em que pese haja linha hierárquica entre eles (Diretor DPO). Na relação entre a PROPLAN e as unidades executoras, por outro lado, não se verifica linha hierárquica. Todavia, a maioria das decisões são tomadas em nível de *determinação administrativa*, uma vez que os critérios de distribuição interna do orçamento (fonte Tesouro Nacional) são explicitados e amplamente aceitos pelos diretores de unidades, que tem autonomia para gerir seus recursos após distribuídos (Diretor DPO).

A ciência da situação orçamentária da UFRGS e da necessidade de observância a regimentos e legislações parecem limitar o exercício de poder e influência no financiamento orçamentário. Hardy e Fachin (2000) 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” (p. 52) 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” (p. 55). Corroborando essas colocações, tanto o Diretor DPO quanto o Ex-Pró-Reitor confirmaram que não era comum serem verificados conflitos no processo orçamentário, nem em sua elaboração, nem em sua execução. Ambos não se recordavam de eventos significativos dessa ordem.

Em síntese, o contexto e a perspectiva futura da Universidade, ao depender majoritariamente do financiamento orçamentário, são de repleta incerteza. Assim, o financiamento externo pode assumir um protagonismo cada vez maior no modelo de financiamento das universidades públicas. Corroborando o exposto, o então Pró-reitor de Planejamento e Administração, no Relatório de Gestão de 2018, asseverou 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.).

6. FINANCIAMENTO EXTERNO

O financiamento externo é resultado do cumulativo das receitas de todos os projetos de interações executados pelas 29 unidades acadêmicas da UFRGS. Atualmente a Universidade tem mais de 400 projetos de interações acadêmicas ativos, além de quatro fundações de apoio credenciadas (Diretor DEPROCON). A título ilustrativo, em 2018 o valor total arrecadado foi de aproximadamente 103% das dotações orçamentárias de OCC (Informação Documental). O crescimento do processo de financiamento externo está intrinsecamente relacionado ao agravamento da situação orçamentária da UFRGS, que se vê obrigada a gerar receita própria para adequada manutenção de suas atividades:

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 temos que captar também para isso (Docente 2).

Diferentemente do que ocorre no financiamento orçamentário, aqui a UFRGS tem papel ativo na geração de receita. Não há, todavia, um direcionamento comum a toda Universidade que delibere a respeito. Há no máximo uma sinalização por parte da Reitoria e da PROPLAN de um incentivo e orientações genéricas da importância de captação de recursos, geralmente manifestadas em reuniões ou conversas informais (Docente 1). Nos documentos de planejamento estratégico da UFRGS também não há orientação específica, apenas uma previsão genérica sobre execução de interações com o público externo (Informação documental). Em entrevista realizada, um coordenador foi indagado sobre a origem da decisão ou da intenção de celebrar projetos que visem à arrecadação externa, tendo respondido 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).

De forma a oferecer uma compreensão mais abrangente do fluxo de decisões e ações no processo de financiamento externo, a seguir são compiladas suas cinco etapas centrais:

1) A partir de *juízo profissional*, ao identificar uma possibilidade de captação de recurso externo, o professor, dotado de expertise, reúne a documentação necessária e submete o projeto à apreciação das instâncias competentes, em fluxo reverso deliberativo na estrutura organizacional.

2) Ainda no núcleo operacional, o projeto é apreciado pela comissão de pesquisa ou de extensão da unidade acadêmica proponente e, posteriormente, pelo conselho da unidade. Em ambos casos a deliberação é feita em nível de *escolha coletiva*.

3) Estando o projeto aprovado no núcleo operacional, a proposta é disparada via sistema a diversos órgãos da administração central. Cada órgão avaliará a proposição segundo suas competências, competindo-lhes fazer diligências por *determinação administrativa* sempre que forem verificadas inconsistências quanto ao atendimento a normativas, regramentos ou legislações.

4) Aprovada em todas as etapas anteriores, a proposta vai para manifestação da Comissão de Interação Universidade-Sociedade (CIUS), que emitirá parecer de concordância ou não sobre a celebração do instrumento, nesse parecer somente constam dados gerais sobre o projeto proposto. Após aprovação da CIUS, a proposta vai para deliberação final do CONSUN, também em nível de *escolha coletiva*. Nessa última etapa, os conselheiros votam pela aprovação ou não do parecer da CIUS, não sendo disponibilizadas maiores informações sobre os projetos.

Todavia, individualmente ou em grupo, os conselheiros podem pedir vista aos autos dos projetos, emitindo parecer que será discutido na reunião seguinte.

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

Dada a composição estrutural e a pluralidade da comunidade acadêmica, ao longo do processo decisório, enfrentamentos embasados por diferentes concepções acerca do financiamento e do papel das universidades públicas tendem a emergir, podendo gerar conflito e alterar o curso das ações. Para verificar a materialização de alguns conflitos e sua relação com a formação das estratégias, foi suficiente seguir a proposição de Velloso e Marques (2005) de que, nesse processo, sobressaem-se dois campos de visões opostas: (i) os que defendem as captações externas como alternativa para a Universidade em um contexto de redução relativa das verbas alocadas pelo Tesouro Nacional, trazendo benefícios para ela e para a sociedade, e (ii) os que entendem que a captação irrestrita pode ser um passo para a privatização da universidade pública, criando indesejável heteronomia para a Instituição.

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 e dois membros do CONSUN que comumente mobilizam recursos para questioná-los. A análise dos dados demonstrou que os conflitos embasados pelas diferentes concepções dos atores são mais salientes quando os projetos são avaliados no CONSUN, onde são tomadas decisões coletivas. O recurso político comumente utilizado para formalizar os pontos defendidos pelos que tem visão crítica são os pedidos de vista, onde os conselheiros anexam um parecer com suas ressalvas ao projeto inicial. Entretanto, a maneira como os conflitos se manifestaram durante o período de investigação não lhes conferiu força suficiente para modificar o curso das ações ou decisões com alguma consistência. 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.

7. FORMAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS

O ponto de partida para compreensão do processo estratégico de financiamento da UFRGS é ter em mente que as receitas disponíveis para Universidade executar suas despesas proveem de uma dupla fonte de financiamento. Dessa forma, pode-se afirmar que coexistem estratégias de financiamento orçamentário e estratégias de financiamento externo, apresentando diferenças significativas em seus processos formativos. À guisa de conclusão e de forma a evidenciar essas diferenças, a seguir serão especificadas as características estratégicas de cada uma dessas modalidades de financiamento.

Quanto ao contexto no financiamento orçamentário, a análise dos dados permitiu inferir que há uma tendência histórica de redução na participação relativa das dotações orçamentárias de fonte do Tesouro Nacional para cobrir as despesas de uso discricionário da UFRGS, que tende a se agravar com a permanência da Emenda Constitucional nº 95/2016. 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.

Em seu processo decisório, 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. Diante desse fato, somado à aparente ciência dos atores envolvidos sobre as limitações orçamentárias e a necessidade de observar a regramentos, o *sistema político* de influência tende a ser limitado, prevalecendo o *sistema de*

autoridade ao conceber o poder como algo formalmente atribuído, nesse caso à PROPLAN e ao Reitor. Todavia, por existir implicitamente ampla crença e aceitação quanto às restrições orçamentárias da Universidade e à necessidade de observância a regramentos, verificam-se também características de um *sistema ideológico*.

No fluxo de decisões e ações do financiamento orçamentário, nota-se uma clara distinção, inclusive cronológica, entre formulação e execução do orçamento. Ele é pensado e explicitado no ano corrente para ser executado no subsequente, permitindo a aproximação ao conceito de *estratégia planejada*, sendo a LOA o instrumento formalmente utilizado nesse processo. Todavia, existem mecanismos retificadores do orçamento que são comumente utilizados para remanejar dotações orçamentárias e solicitar créditos suplementares, permitindo o surgimento de *estratégias emergentes* ao alterar o planejamento inicial (Diretor DPO).

Considerando o relativo grau de dependência externa, “as universidades públicas podem esperar ocorrência de estratégias a elas impostas pelos governos que as sustentam” (HARDY & FACHIN, 2000, p. 40). À guisa de exemplo, em 2018 a UFRGS obrigou-se a cortar despesas, reduzir o número de terceirizados e desacelerar as adequações prediais, conforme informado no Plano de Gestão (UFRGS, 2018?). Em que pese não se possa afirmar se a origem dessas decisões e ações foi por imposição direta ou escolha organizacional preventiva, pode-se aproximá-las ao conceito de *estratégia imposta*, comumente verificada no financiamento orçamentário.

Ao contrário do financiamento orçamentário, onde o processo decisório é centralizado e a execução financeira é materializada em um único instrumento – Lei Orçamentária Anual –, o financiamento externo é resultado do somatório de iniciativas individuais de profissionais dotados de expertise, que se encontram dispersos pela estrutura acadêmica e organizacional da Universidade. Isso confirma a proposição de Mintzberg (2017, p.225), que 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 realizadas, o processo estratégico de financiamento externo, em *visão macro*, se aproxima do conceito de *estratégias desconexas*, que podem surgir na ausência ou em contradição com intenções centrais comuns (estratégias organizacionais).

Ao reduzir o escopo de análise em *nível estreito*, todavia, outras características são evidenciadas. Conforme demonstrado, os projetos de interações acadêmicas são resultado do empenho individual de professores, dessa forma, a *estratégia pretendida* pelo coordenador parece se originar a partir do conceito de *estratégia empreendedora*, que é fruto da intenção pessoal não articulada de um único líder. As oportunidades não procuram ativamente a Universidade enquanto instituição, dependem, pois, do esforço “empreendedor” dos profissionais no núcleo operacional. Não obstante, durante o fluxo de deliberações acerca de cada projeto, especialmente no CONSUN, atores envolvidos no processo decisório, ao mobilizarem esforços (*sistema político de influência*) no intuito de modificar o curso das ações (*estratégia pretendida*), fazem com que os conflitos adotem características *emergentes* na óptica individual do coordenador. Entretanto, considerando que esses enfrentamentos, embasados pelas diferentes concepções dos atores, via de regra não adquirem força para modificar com alguma consistência os projetos iniciais, as estratégias, também na óptica do coordenador, tendem a assumir um caráter *deliberado*, prevalecendo o *sistema de expertise* ante o *sistema político de influência*.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, metaforicamente, conclui-se que o financiamento da Universidade é uma constelação de estratégias, resultado de padrões em fluxos de decisões e ações concernentes ao financiamento orçamentário e ao financiamento externo. Pelo fato de seus processos de formação estratégica serem substancialmente distintos, gestores universitários e a comunidade acadêmica como um todo devem tratá-los de forma individual.

Como contribuição teórica, há suporte para nossa proposição de que, **no financiamento da UFRGS, coexistem estratégias relacionadas ao financiamento orçamentário e estratégias relacionadas ao financiamento externo, apresentando diferenças significativas em suas formações.** Adicionalmente, sugerimos que essa proposição possa ser ampliada a outras instituições federais de ensino superior que desenvolvam projetos de interações acadêmicas com alguma consistência.

REFERÊNCIAS

- GIACOMONI, J. **Orçamento público. – 17. ed. revista e atualizada.** São Paulo: Atlas, 2017.
- 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.
- 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.
- 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. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações.** 2. ed. São Paulo: Atlas 2017.
- MINTZBERG, H; **Power in and Around Organizations,** New Jersey, Prentice Hall, 1983.
- MINTZBERG, H. **The Organization as Political Arena.** Journal of Management Studies, 22(2), pp. 133-154, 1985.
- MINTZBERG, H.; WATERS, J. A. **Of Strategies, Deliberate and Emergent.** Strategic Management Journal, Vol. 6, 257-272 (1985).
- RIBEIRO, D. **A Universidade necessária.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.
- UFRGS. **Relatório de Gestão 2018.** [2018?]. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/relatorios>> Acesso em: 24 jun. 2019.
- 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.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.