



Formação de estratégias de financiamento das universidades públicas brasileiras: um estudo de caso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Strategy-making process for funding Brazilian public universities: a case study at the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS)

Formación de estrategias de financiamiento de las universidades públicas brasileñas: un estudio de caso en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS)

Autoria

Roger de Bem Jaeger

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
 rogerxrbj@gmail.com
 <https://orcid.org/0009-0006-1502-4621>

Takeyoshi Imasato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
 t.imasato@ufrgs.br
 <https://orcid.org/0000-0003-1960-7606>

RESUMO

Objetivo: Analisar a formação e os tipos de estratégias presentes no processo de financiamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), apoiando-se nos conceitos de estratégias deliberadas e emergentes de Mintzberg e Waters (1985). **Metodologia/abordagem:** Foi conduzido um estudo de caso explanatório na UFRGS, aplicando a metodologia de análise temática para interpretação dos resultados. **Originalidade/relevância:** Este estudo investigou o processo de formação das estratégias de financiamento no âmbito das universidades públicas brasileiras considerando as diferentes concepções e conflitos que emergem nos processos formativos. Assim, são fornecidas informações que enriquecem a discussão em contextos de redução na participação relativa de recursos de fonte do Tesouro Nacional no orçamento das universidades federais. **Principais resultados:** No financiamento da UFRGS, coexistem estratégias relacionadas ao Financiamento Orçamentário e estratégias relacionadas ao Financiamento Externo, apresentando diferenças significativas em suas formações. Ao investigar padrões em fluxos de decisões e ações, percebe-se diferentes tipos de estratégia, além da presença de conflito e de sistemas de influência que podem se relacionar com as estratégias efetivamente realizadas. **Contribuições teóricas:** Integrando teorias sobre formação de estratégias, modelos de decisão e sistemas de influência, analisamos a formação de estratégias de financiamento de uma universidade pública federal, considerando como conflitos emergentes podem interferir o fluxo de decisões e ações e, conseqüentemente, as estratégias realizadas. **Contribuições para a gestão:** São fornecidas reflexões sobre a formulação de estratégias de financiamento e sobre a necessidade de considerar o papel da universidade e as diferentes concepções da comunidade acadêmica nesse processo.

Palavras-chave: Universidade pública. Financiamento universitário. Estratégia. Decisão. Conflito.

ABSTRACT

Goal: To analyze the formation and types of strategies present in the financing process of the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS), based on the concepts of deliberate and emergent strategies by Mintzberg and Waters (1985). **Methodology/approach:** An explanatory case study was conducted at the UFRGS, applying thematic analysis methodology for interpreting the results. **Originality/relevance:** This study investigated the strategy-making process in the financing of Brazilian public universities, considering the different concepts and conflicts that emerge in the formative processes. Thus, it provides information that enriches the discussion in contexts of reduction in the relative participation of National Treasury funds in the budget of federal universities. **Main findings:** In the financing of UFRGS, there coexist strategies related to Budgetary Financing and strategies related to External Financing, showing significant differences in their formations. By investigating patterns in decision flows and actions, different types of strategy are observed, along with the presence of conflict and influence systems that may relate to the implemented strategies. **Theoretical contributions:** By integrating theories on strategy formation, decision models, and influence systems, we analyze the formation of financing strategies of a federal public university, considering how emerging conflicts can interfere with the flow of decisions and actions, and consequently, the implemented strategies. **Management contributions:** We provide reflections on the formulation of financing strategies and emphasize the need to consider the role of the university and the different conceptions of the academic community in this process.

Keywords: Public University. University Financing. Strategy. Decision. Conflict.

RESUMEM

Objetivo: Analizar la formación y los tipos de estrategias presentes en el proceso de financiamiento de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), basándose en los conceptos de estrategias deliberadas y emergentes de Mintzberg y Waters (1985). **Metodología/enfoque:** Se realizó un estudio de caso explicativo en la UFRGS, utilizando el análisis temático para interpretar los resultados. **Originalidad/relevancia:** Esta investigación examinó el proceso de formación de estrategias de financiamiento en las universidades públicas brasileñas, considerando las diferentes visiones y conflictos que surgen. Por lo tanto, proporciona información que enriquece el debate en contextos de reducción de recursos del Tesoro Nacional en el presupuesto de las universidades federales. **Principales resultados:** En el financiamiento de la UFRGS coexisten estrategias de Financiamento Presupuestario y estrategias de Financiamento Externo, mostrando diferencias significativas en su formación. Al investigar patrones en decisiones y acciones, se identifican diferentes tipos de estrategias, además de conflictos y sistemas de influencia que pueden relacionarse con las estrategias efectivamente realizadas. **Contribuciones teóricas:** Integrando teorías sobre formación de estrategias, modelos de decisión y sistemas de influencia, analizamos la formación de estrategias de financiamiento en una universidad pública federal, considerando cómo los conflictos emergentes pueden afectar el flujo de decisiones y acciones y, por ende, las estrategias realizadas. **Contribuciones a la gestión:** Se ofrecen reflexiones sobre la formulación de estrategias de financiamiento y la necesidad de considerar el papel de la universidad y las diferentes visiones de la comunidad académica en este proceso.

Palabras clave: Universidad pública. Financiación universitaria. Estrategia. Decisión. Conflicto.

■ INTRODUÇÃO

Além de contribuir para o desenvolvimento econômico e para a formação e capacitação de profissionais com conhecimentos acadêmicos (Martins et al., 2023), as universidades devem se comprometer com o desenvolvimento de sua sociedade, atuando como agentes de transformação social (Araújo et al., 2020; Ribeiro, 1969; Sousa & Coimbra, 2020). Portanto, as iniciativas das universidades, em especial das públicas, devem ser pautadas também por sua importância para a sociedade (Teixeira et al., 2023).

A Constituição Federal (1988) atribui à União o dever de financiar as instituições de ensino públicas federais. Conforme o Censo da Educação Superior, do total das 205 universidades no Brasil, 115 são públicas, ou seja, 56,09% (INEP, 2022). No caso das universidades públicas brasileiras, é comum verificar um alto grau de dependência a fatores ambientais (Hardy & Fachin, 2000). Dessa forma, a manutenção da qualidade dos serviços prestados e da infraestrutura das universidades públicas federais depende do adequado financiamento pela União (Tumenas, 2021). Quando, todavia, os recursos financeiros repassados pelo estado são insuficientes para manutenção de um padrão mínimo de qualidade, as universidades são induzidas a adotar estratégias para reduzir suas despesas e suplementar suas receitas (Fonseca & Cerquinho, 2021; Quintana & Saurin, 2005).

Nos anos 1970 e 1980, a notável expansão do ensino superior foi acompanhada por reflexões sobre como tratar dos problemas adjacentes, dentre eles o financiamento (Neves, 2012). Inicialmente, a solução aventada foi a ampliação do papel do Estado nos processos de melhoria e expansão, mediante financiamento público. Não obstante, nos anos 1980, persistindo os mesmos problemas, agências internacionais passaram a propor abordagens substancialmente distintas. No final dos anos 1990, o Brasil começou a passar por uma migração do modelo tradicional de baixa competitividade para um modelo de educação em massa, caracterizado por alta competição e foco em produtividade (Ribeiro et al., 2023).

Assim, no lastro do desenvolvimento de políticas liberais, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, nos anos 1990, passaram a recomendar às universidades públicas que buscassem fontes alternativas de financiamento, idealizando um cenário em que os recursos estatais dariam espaço à crescente participação de recursos privados nos orçamentos universitários (Velloso, 2000). Entre os anos 2000 e 2010, houve uma grande expansão do ensino público superior, marcado pela ampliação na oferta de cursos existentes, criação de novas universidades e institutos federais e implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) (Bergmann et al., 2020). Essa expansão pressionou ainda mais o orçamento do Ministério da Educação (MEC), abrindo mais espaço para discussão de alternativas. Foi nesse contexto que, em 2019, o MEC apresentou o programa Future-se. O programa foi vendido como uma proposta de fortalecimento da autonomia administrativa e financeira das universidades públicas (Sousa & Coimbra, 2020), mas

foi abandonado por conta da pressão social que enfatizava o desmonte do financiamento público e da autonomia universitária por trás da proposição (Araújo et al., 2020). Outro agravante para as universidades públicas foi a limitação orçamentária imposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabeleceu o chamado teto nominal dos gastos (Mariano, 2019), mais recentemente substituída pelo novo arcabouço fiscal da Lei Complementar nº 200/2023 (Brasil, 2023).

Nesse contexto, uma das alternativas encontrada pelas universidades públicas federais foi a de ampliar a interação com a sociedade (Rapini et al., 2014), fomentando a execução de projetos que viabilizassem a arrecadação de receitas externas àquelas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de fonte do Tesouro Nacional. Nesses projetos, genericamente 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 e de extensão – a organizações de natureza pública, privada e a pessoas físicas, captando recursos financeiros.

Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), objeto focal desta pesquisa, essa já é uma realidade institucionalizada. A UFRGS possui estruturas organizacionais e normativas especificamente direcionadas para tratar das múltiplas relações entre a Universidade e organizações externas. Essas interações viabilizam o recebimento de receitas para além daquelas recebidas pelo Tesouro Nacional em forma de Lei (da Fonseca & Cerquinho, 2021). Assim, o financiamento da UFRGS é resultado da combinação entre o Financiamento Orçamentário, executado via Lei Orçamentária Anual (LOA), e o Financiamento Externo, materializado pela execução dos projetos de interações acadêmicas (Jaeger, 2019).

Considerando que as universidades são organizações sociais complexas (Ensslin et al., 2016) que enfrentam uma série de desafios ao longo de sua história (Audy, 2006; Colombo & Rodrigues, 2011), faz-se necessária a formulação de estratégias e a adoção de modelos de gestão que lhes permitam superá-los (Ensslin et al., 2016). Apesar de muitos estudos terem analisado o financiamento das universidades públicas sob diversos prismas (e.g., Alves & Pimenta-Bueno, 2014; Araújo et al., 2018; Corbucci & Marques, 2003; Duarte & de Oliveira, 2012; Quintana & Saurin, 2005; Rapini et al., 2014; Silva, 2019; Velloso, 2000), não encontramos pesquisas que investigassem o processo de formação das estratégias de financiamento no contexto das universidades públicas brasileiras. Essa busca foi atualizada durante a revisão do artigo, em novembro de 2024, utilizando as bases de dados Scopus, Web of Science e Google Acadêmico. A falta de estudos no Brasil evidencia um gap de negligência (Sandberg & Alvesson, 2011), reforçando que os estudos sobre as relações universidade-empresa se concentraram majoritariamente em países desenvolvidos (Puffal & Teixeira, 2014),

Assim, concebendo a formação de estratégias como resultado da consistência de padrões em fluxos de decisões ou ações (Hardy et al., 1983), nesta pesquisa pretende-se 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).

Para tanto, foi realizado um estudo de caso explanatório (Yin, 2015) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dentre os resultados, destaca-se a existência de dois padrões distintos de financiamento, com processos

de formação estratégica e de organização substancialmente distintos: o Financiamento Orçamentário e o Financiamento Externo. Ao analisar o fluxo de decisões e ações em nível organizacional (amplo) e em nível individual (estreito), diferentes tipos de estratégias são percebidos (Mintzberg & Waters, 1985). Outra contribuição relevante desta pesquisa decorre da análise da relação entre os conflitos e sistemas de influência que emergem nos processos decisórios e as estratégias efetivamente realizadas. Esses conflitos geralmente emergem a partir de diferentes concepções dos atores envolvidos sobre o papel da universidade e suas formas de financiamento, com potencial para influenciar e alterar o fluxo de decisões e ações no contexto universitário.

Esta pesquisa se justifica por três motivos principais. Primeiramente, este estudo contribui para o avanço da literatura sobre o financiamento das instituições federais de ensino superior no Brasil. Embora existam pesquisas que abordem o Financiamento Orçamentário das universidades (e.g., Duarte & Oliveira, 2012; Silva, 2019; Tumenas, 2021), o Financiamento Externo (e.g., Alves & Pimenta-Bueno, 2014; Araújo et al., 2018; Fonseca & Cerquinho, 2021) e as diferentes percepções da comunidade acadêmica (e.g., Araújo et al., 2020; Sousa & Coimbra, 2020; Velloso & Marques, 2005), nenhum estudo integra essas discussões para analisar o fluxo de decisões e ações que resultam nas estratégias de financiamento de uma forma geral. Em segundo lugar, esta pesquisa fornece informações detalhadas sobre o processo de financiamento de uma universidade pública com expertise na execução de projetos arrecadatários. Dessa forma, os resultados e discussões podem servir como suporte gerencial para outras instituições de ensino na formulação de suas próprias estratégias. Por fim, este trabalho incentiva a realização de novas pesquisas que explorem a conciliação entre a necessidade de geração de recursos financeiros e a importância de considerar as diferentes concepções da comunidade acadêmica sobre o financiamento universitário, o que é essencial para preservar o caráter democrático esperado em uma universidade pública.

Para demonstrar seus resultados, este artigo se divide em cinco tópicos, além da introdução. Primeiro será apresentada a sustentação teórica da pesquisa. Após, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados. Em seguida, o tópico de resultados é dividido em Financiamento Orçamentário e Financiamento Externo. Após os resultados, são apresentadas as discussões que conectam os principais achados com a literatura de estratégia. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho, evidenciando suas contribuições, limitações e sugestões para pesquisas futuras.

■ REFERENCIAL TEÓRICO

Formação de estratégias, estrutura organizacional e processos decisórios no contexto universitário

A literatura convencional sobre elaboração de estratégias sugere que elas são formuladas antes de serem implementadas e que as estruturas devem ser projetadas para implementá-las, porém essa visão não se aplica ao ambiente universitário (Hardy et al., 1983). A condução de pesquisas empíricas

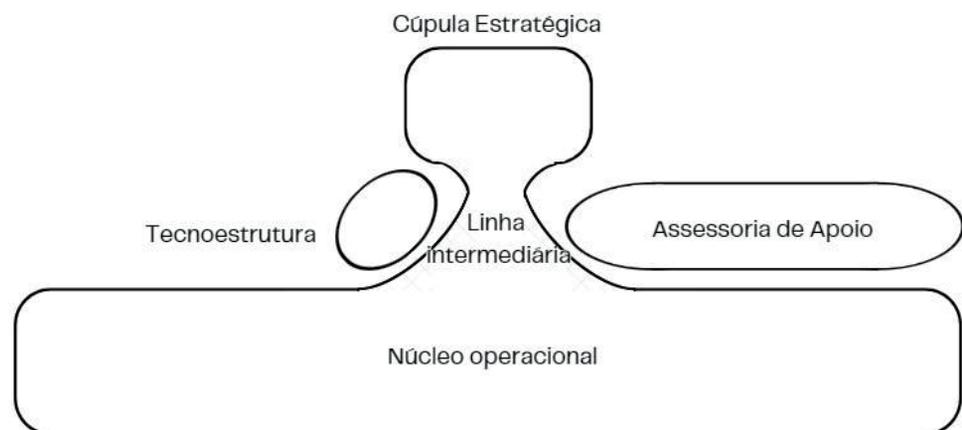
sobre formação de estratégias requer um trabalho retrospectivo. Assim, deve-se observar padrões em fluxos de decisões ou ações que culminam em um resultado final – estratégias efetivamente realizadas (Hardy et al., 1983; Mintzberg, 2006), permitindo que padrões emergentes também sejam observados.

Para analisar estratégias em ambientes universitários, é essencial entender a estrutura organizacional, o processo decisório, os atores envolvidos e os sistemas de influência. Mintzberg (2017) descreve universidades como “burocracias profissionais” devido à sua complexidade e grandeza, onde o poder é descentralizado devido à especialização dos profissionais. Isso resulta em um trabalho quase autônomo dos professores e uma estrutura organizacional que conecta um robusto núcleo operacional a uma pequena cúpula estratégica, com uma assessoria de apoio para atividades não finais (Cappellari et al., 2023).

A figura a seguir demonstra a configuração estrutural das burocracias profissionais.

Figura 1.

Burocracia profissional



Nota. Adaptado de Mintzberg (2017)

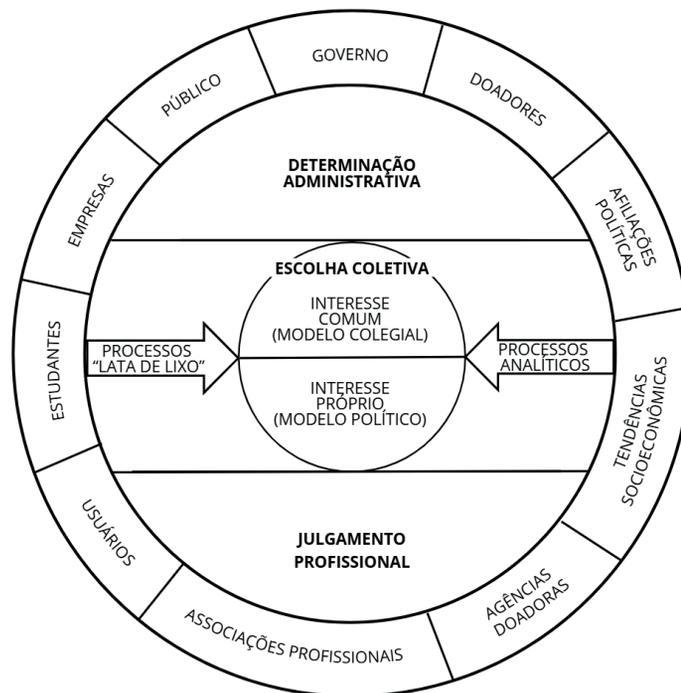
Em configurações universitárias, a expertise e a descentralização de poder permitem que decisões e ações se originem da base e direcionem-se ao topo da estrutura hierárquica (Mintzberg, 2017). Nesse contexto, é comum coexistirem três níveis de decisão: determinação administrativa, julgamento profissional e escolha coletiva (Hardy et al., 1983; Hardy & Fachin, 2000).

Decisões administrativas são tomadas pela gestão central, influenciadas por estruturas hierárquicas e supervisão, incluindo finanças e assessorias. Já o julgamento profissional, majoritariamente exercido por professores, baseia-se em suas competências, com grande autonomia devido à especialização e confiança em suas habilidades. Escolhas coletivas, tomadas em comissões ou conselhos, refletem decisões globais, envolvendo administradores, professores, estudantes e entidades representativas, sendo afetadas por dinâmicas sociais e econômicas (Hardy et al., 1983; Hardy & Fachin, 2000).

Quatro modelos explicam a tomada de decisão universitária: analítico-racional, focado em hierarquias e tarefas padronizadas; colegialidade, que privilegia consenso e autonomia docente; político, marcado por conflitos e disputas; e a “lata de lixo”, caracterizando universidades como anarquias organizadas com processos decisórios ineficientes e marcados por alta inércia. Esses modelos podem coexistir, refletindo a complexidade da gestão universitária (Hardy et al., 1983; Hardy & Fachin, 2000). A Figura 2 resume o processo decisório em contextos universitários.

Figura 2.

Níveis de tomada de decisão



Nota. adaptado de Hardy & Fachin (2000)

As universidades apresentam ambientes decisórios complexos e propensos a conflitos devido à diversidade de opiniões e interesses (de Andrade, 2007; Ensslin et al., 2016). Ao analisar a formação de estratégias nesses ambientes, é crucial considerar os diferentes níveis de decisão, os sistemas de influência e os potenciais conflitos que podem mudar decisões e, conseqüentemente, estratégias (Rodrigues, 1985). Conflitos surgem da falta de consenso, interesses opostos ou resistência à ordem estabelecida, manifestando-se em jogos de poder e influência (Hardy & Fachin, 2000; Mintzberg, 1983).

Mintzberg (1983) identifica quatro sistemas de influência principais: autoridade, ideologia, expertise e político. A autoridade deriva de posições formais; a ideologia, de normas e crenças compartilhadas; a expertise, da qualificação e especialização; e o sistema político, considerado ilegítimo, emerge de ações divisivas e conflituosas que desafiam a ordem formal, ideológica ou certificada. O sistema político, apesar de sua ilegitimidade, pode desempenhar um papel funcional ao expor e corrigir falhas dos sistemas legítimos e promover debates e mudanças necessárias.

Dessa forma, a formação estratégica nas universidades envolve reconhecer padrões em decisões e ações, entender a estrutura organizacional, o processo decisório e como os sistemas de influência e conflitos afetam o ambiente e as estratégias efetivamente realizadas.

Tipos de estratégia

Mintzberg e Waters (1985) sugerem que as estratégias observáveis na prática organizacional podem ser deliberadas, planejadas com intenções claras, ou emergentes, formadas pela consistência das ações sem intenções pré-definidas. Raramente estratégias são totalmente deliberadas ou emergentes, mas variam entre esses extremos. Assim, os autores sugerem oito tipos de estratégias comumente observadas em contextos organizacionais: planejada, empreendedora, ideológica, guarda-chuva, processual, desconexa, consensual e imposta.

Resumidamente, estratégias planejadas surgem de planos formais e liderança central, ideais para ambientes previsíveis. Estratégias empreendedoras são definidas pela visão de um líder e adaptáveis a novas oportunidades. Estratégias ideológicas baseiam-se em crenças compartilhadas e são guiadas normativamente. Estratégias guarda-chuva permitem flexibilidade nos métodos para atingir objetivos definidos. Estratégias processuais focam no controle de processos, permitindo que os resultados desejados emergam. Estratégias desconexas são caracterizadas por ações isoladas dentro da organização. Estratégias consensuais emergem do ajuste mútuo sem intenções centrais definidas. Por fim, estratégias impostas são ditadas pelo ambiente externo (Mintzberg & Waters, 1985). 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 (Hardy & Fachin, 2000).

Em síntese, 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, a análise de uma organização sob a perspectiva de formação de estratégias aproxima a teoria da prática gerencial, evidenciando o papel dos diferentes atores envolvidos nos processos decisórios e seu potencial para influenciar os resultados organizacionais.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa teve como objetivo 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). Realizou-se um estudo de caso explanatório, onde os limites entre o fenômeno e seu contexto são difusos (Yin, 2015). O estudo de caso é recomendado para pesquisas que envolvem análises aprofundadas de relações complexas, com muitos elementos e categorias envolvidas no objeto de estudo (Rosa et al., 2023). A coleta de dados baseou-se em documentos, observação participante e entrevistas, seguindo as recomendações de Yin (2015).

Entre as principais fontes documentais estavam processos administrativos, decisões do Conselho Universitário, legislações, atas, relatórios de

gestão, o Regimento e Estatuto da Universidade, sítios eletrônicos da UFRGS e de suas unidades, Sistema de Interações Acadêmicas e Sistema Eletrônico de Informação (SEI). Esses documentos ajudaram a complementar e confirmar as informações das entrevistas e observações. A análise documental foi contínua, especialmente durante a observação participante. Durante esse processo, foram criadas pastas para armazenar os principais documentos, que eram oportunamente consultados para codificação e escrita do artigo. Não foi possível quantificar o total de documentos analisados, haja vista que este trabalho foi permanente desde a idealização do estudo até sua redação.

A aplicação de técnicas de observação participante foi importante para aprofundar o entendimento sobre alguns fenômenos, além de reforçar a validade de informações obtidas em entrevistas e documentos. Sobre o funcionamento do Conselho Universitário, observamos os processos decisórios, a dinâmica das sessões, o comportamento político dos membros, o fluxo de análise dos pedidos de vista, entre outros. Desde a idealização do estudo até sua conclusão, buscamos explorar as diferentes percepções sobre o financiamento universitário entre atores e grupos da comunidade acadêmica, observando padrões nos discursos e opiniões. Também observamos os padrões nos processos decisórios, abrangendo a tramitação de processos, mobilizações informais de grupos e indivíduos, disputas políticas e jogos de poder. Também foi importante compreender em profundidade os padrões de instâncias deliberativas sobre decisões envolvendo as modalidades de financiamento, explorando as diferenças nos escopos de análise, objetivos, níveis de decisão e impacto nas estratégias realizadas. Também observamos a forma que se materializavam os conflitos nos processos de formação de estratégias, identificados pela falta de consenso, interesses opostos ou resistência às práticas estabelecidas.

É importante notar que a observação participante permitiu um envolvimento direto dos pesquisadores com os fenômenos estudados. Ambos os autores pertencem ao quadro funcional permanente da Universidade, sendo um lotado na administração central e o outro em uma unidade acadêmica. A aplicação de técnicas de observação teve como principal vantagem possibilitar acesso a eventos e a grupos que de outra maneira seria difícil. As informações mais relevantes eram registradas como *insights*, que posteriormente eram analisados comparativamente com informações obtidas em entrevistas ou documentos. Esses *insights* poderiam ser validados, modificados ou excluídos, reduzindo a possibilidade de viés interpretativo dos autores.

Adicionalmente, foram realizadas nove entrevistas semiestruturadas, com sete participantes, entre os meses de fevereiro e junho de 2019. Foram elaborados cinco roteiros de entrevistas, que estão pensados ao final do artigo para consulta. As entrevistas foram gravadas e transcritas com auxílio do programa oTranscribe. O tempo total de áudio gravado foi de aproximadamente 402 minutos, resultando em 102 páginas de conteúdo transcrito armazenados com os autores. Com exceção do Conselheiro 2, que foi indicado pelo Conselheiro 1, todos os demais entrevistados foram selecionados intencionalmente a partir de uma revisão prévia de documentos (processos administrativos de interação acadêmica, pareceres de pedidos de vista, Sistema de Interações Acadêmicas) ou observação participante (sessões do conselho universitário, diálogos com dirigentes e pesquisadores).

**Formação de estratégias de financiamento das universidades públicas brasileiras:
um estudo de caso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)**

Para seleção dos entrevistados, buscou-se identificar pessoas chave com papel determinante e profundo conhecimento sobre o fluxo de decisões e ações concernentes ao financiamento da Universidade. Além disso, buscou-se entrevistar pessoas com diferentes concepções acerca do papel da universidade e das formas de financiamento universitário. Apesar de os dados terem sido coletados no ano de 2019, permanecem relevantes no contexto atual. Essa afirmação é corroborada pelos autores, que seguem exercendo suas funções na Universidade. A Figura 3 sumariza as entrevistas realizadas.

Figura 3.

Entrevistas Realizadas

| Cargo/Função | Data de Realização | Identificação no Texto | Tempo de Áudio Gravado |
|---|--------------------------|------------------------|------------------------|
| Ex-Pró-reitor de Planejamento e Administração | Fev/19 | Ex-Pró-reitor | 00:36:21 |
| Vice-diretora de unidade e coordenadora de projetos | Fev/19 | Docente 1 | 00:32:21 |
| Professor/pesquisador e coordenador de projetos | Fev/19 | Docente 2 | 01:06:08 |
| Representante técnico-administrativo do Conselho Universitário (CONSUN) | Fev/19 | Conselheiro 1 | 01:42:13 |
| Representante técnico-administrativo do Conselho Universitário (CONSUN) e antigo membro da Comissão de Interação Universidade-Sociedade (CIUS). | Fev/19 | Conselheiro 2 | 00:59:46 |
| Diretor do Departamento de Programação Orçamentária (DPO) | Mai/2019 (2x) e Jul/2019 | Diretor DPO | 00:56:24 |
| Diretor do Departamento de Execução de Projetos e Convênios (DEPROCON) | Mai/19 | Diretor DEPROCON | 00:49:12 |

A estratégia analítica adotada seguiu os preceitos de Yin (2015), organizando as informações coletadas em 16 códigos distintos, com base em proposições teóricas e objetivos do estudo, utilizando o software Nvivo14 como apoio. O banco de dados que suportou as análises foi armazenado de forma semi-estruturada, separado em pastas de acordo com o tipo dos materiais (Rosa et al., 2023; Yin, 2015). Assim, foram criadas pastas com os áudios gravados, transcrições das entrevistas, documentos coletados, codificações do Nvivo (um arquivo para cada código), *insights* decorrentes da observação direta, estruturação prévia do artigo e relatório final.

A técnica de análise temática foi utilizada para interpretar os dados (Braun & Clarke, 2006), envolvendo a familiarização com os dados, a geração de categorias iniciais, a busca de temas, a revisão desses temas, a definição de nomes para os temas e a produção do relatório. As múltiplas fontes de coleta permitiram a triangulação de dados. Nesse processo, as informações mais relevantes eram categorizadas no Nvivo 14 e analisadas comparativamente com dados obtidos de outras fontes. A partir disso, as informações poderiam ser validadas, modificadas ou excluídas. As conclusões foram registradas diretamente no relatório final, cujos resultados e discussões são demonstrados nos tópicos subsequentes.

■ RESULTADOS

No financiamento da UFRGS, coexistem estratégias relacionadas ao Financiamento Orçamentário e estratégias relacionadas ao Financiamento Externo, apresentando diferenças significativas em seus processos formativos. Para contextualizá-los, adiante serão apresentadas as características e os padrões decisórios dessas duas formas de financiamento. Após, o tópico de discussão apresentará a análise do processo de formação de estratégias a partir da identificação de padrões nos fluxos de decisões e ações em nível organizacional (amplo) e individual (estrito), bem como as relações entre conflitos emergentes e sistemas de influência com as estratégias efetivamente realizadas.

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, 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).

Na época da pesquisa, entre 2019 e 2020, a situação orçamentária da Universidade preocupava os gestores, especialmente quanto à imprevisibilidade e incerteza do modelo de financiamento, que vinha limitando a capacidade de manutenção da qualidade dos serviços e da infraestrutura. O contexto estava marcado por uma tendência histórica de diminuição na participação relativa das dotações orçamentárias para os recursos de uso discricionário, conhecidos como OCC (Outras Despesas de Custeio e Capital). Ademais, a então permanência da Emenda Constitucional nº 95/2016 apontava para uma possível ruptura no modelo de financiamento vigente, uma vez que as despesas de Pessoal e Encargos Sociais cresciam em ritmo mais acelerado que a variação do IPCA, indexador do então teto de reajuste orçamentário.

A partir da análise das Leis Orçamentárias Anuais entre o período de 2013 a 2019, evidenciou-se que a UFRGS vinha enfrentando um desafio orçamentário e financeiro significativo. Os gastos com pessoal e encargos sociais aumentaram em 76,87%, superando a inflação acumulada no mesmo período, que foi de 41,59%. Isso evidenciou uma pressão crescente sobre o orçamento, exacerbada pela redução progressiva da parcela destinada às despesas correntes e de capital, que em 2019 representaram apenas 14,15% e 0,76% do orçamento total, respectivamente. Consequentemente, a administração central da UFRGS vinha implementando medidas de contenção de gastos, como a redução de serviços terceirizados e cortes na manutenção predial (UFRGS, 2018 n.p.). Apesar dos esforços para promover eficiência por meio de inovações gerenciais e tecnológicas, cortes adicionais se mostraram inevitáveis, ameaçando a qualidade das condições de funcionamento da universidade (Ex-Pró-Reitor).

Em síntese, o contexto e a perspectiva futura da Universidade, ao depender majoritariamente do Financiamento Orçamentário para manu-

tenção de sua estrutura e desenvolvimento de suas atividades, eram, e permanecem, de repleta incerteza. Assim, o Financiamento Externo pode e vem assumindo um protagonismo cada vez maior no modelo de financiamento universitário. Corroborando esse contexto, o então Pró-reitor de Planejamento e Administração, no Relatório de Gestão de 2018, afirmou 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.).

Processo decisório no Financiamento Orçamentário

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. 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 Universidade resulta da equalização entre elaboração, distribuição e execução interna (orçamento da UFRG) e elaboração, distribuição e execução da LOA (orçamento da União).

A disponibilidade global de recursos do MEC é distribuída entre as universidades baseando-se na Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital - Matriz OCC (Araújo et al., 2018). No intuito de fornecer equidade na disponibilização orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior (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), considerando, dentre outros, o tamanho da instituição, o número de alunos, a oferta de cursos e produção científica (Brasil, 2010).

De forma semelhante, considerando a estrutura acadêmica departamental da UFRGS, parte dos recursos orçamentários de uso discricionário é internamente distribuído entre suas unidades executoras (Ex-Pró-reitor). O modelo de distribuição tem por parâmetro “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; Diretor DPO). 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. Os recursos de capital, por outro lado, ficam centralizados na Pró-reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAN), que presta atendimento às diversas unidades executoras, priorizando aquelas institucionais que atendem toda a Universidade, como a Biblioteca Central, o Centro de Processamento de Dados, entre outros (Diretor DPO).

Nesse contexto, o fluxo de decisões e ações do Financiamento Orçamentário pode ser resumido em dez etapas sequenciais, conforme demonstrado na Figura 4, construída a partir de informações obtidas nas entrevistas com o Diretor DPO, com o Ex-Pró-Reitor e em pesquisa documental.

**Formação de estratégias de financiamento das universidades públicas brasileiras:
um estudo de caso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)**

Figura 4.

Fluxo de Decisões e Ações no Financiamento Orçamentário

| | |
|-----------------|---|
| Etapa 1 | O Ministério da Educação, 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 orçamentárias. |
| 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 (Financiamento Externo), que é mensurado com base no histórico de arrecadação dos últimos dois anos, do exercício corrente e estimativa de arrecadação para o ano seguinte. |
| 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 Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) de acordo com os programas de governo. |
| Etapa 4 | O Reitor aprova 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 é aprovado e publicado em forma de Lei Orçamentária Anual (LOA). |
| 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 | Esta última etapa se refere à execução orçamentária propriamente dita. São estipuladas dotações orçamentárias globais para os grupos de natureza de despesas. No decorrer do exercício, o MEC libera 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 Conselho Universitário é a instância máxima; na prática, ele é representado pelo Reitor. Todavia, em que pese 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, em especial com o MEC. 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. A maioria das decisões são tomadas em nível de determinação administrativa (Hardy et al., 1983), uma vez que os critérios de distribuição interna do orçamento (fonte Tesouro Nacional) são explicitados e amplamente aceitos pelos diretores de unidades, que têm autonomia para gerir seus recursos, após distribuídos (Diretor DPO).

A ciência da situação orçamentária da UFRGS e a necessidade de observância a regramentos e legislações parecem limitar o exercício de

poder e influência no Financiamento Orçamentário. Hardy e Fachin (2000, p. 52) 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”. Além disso, o conflito tende a ser mais saliente em decisões de escolha coletiva se comparado às decisões em nível de determinação administrativa (Hardy et al., 1983; Hardy & Fachin, 2000). Corroborando essas colocações, tanto o Diretor DPO quanto o Ex-Pró-Reitor confirmaram que não é comum haver conflitos no processo orçamentário, nem em sua elaboração, nem em sua execução. Ambos não se recordavam de eventos significativos dessa ordem.

Em síntese, as características do fluxo de decisões e ações no Financiamento Orçamentário sugerem que o sistema de influência prevalecente é o de autoridade (Mintzberg, 1983). Percebe-se que o poder é concebido como algo formalmente atribuído, nesse caso à PROPLAN e ao Reitor, que centralizam a maioria das decisões mediante determinação administrativa (Hardy et al., 1983). 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 do sistema ideológico de influência (Mintzberg, 1983), que pode ser reforçado por meio de narrativas sobre a situação fragilizada do orçamento da universidade.

Com características substancialmente distintas, mas com potencial grande para geração de receita, a seguir serão apresentados os resultados coletados sobre o Financiamento Externo.

Financiamento Externo

A literatura apresenta diversas formas e razões pelas quais as universidades se relacionam com seu ambiente externo e com outras organizações (Puffal & Teixeira, 2014), podendo servir como fonte de recursos alternativos às receitas provenientes do Tesouro Nacional via LOA (Corbucci & Marques, 2003). Assim, o ponto de partida para compreensão do processo estratégico no Financiamento Externo é saber como o recurso financeiro é obtido e executado. Na UFRGS, esse recurso é obtido, majoritariamente, mediante execução de projetos de ensino, de pesquisa, de extensão ou de desenvolvimento tecnológico (Diretor DEPROCON), nos quais os profissionais revertem sua expertise em recurso financeiro. Em outras palavras, o resultado dos projetos atende às necessidades de terceiros, que se dispõem a pagar pelos serviços oferecidos pela Universidade nas mais diversas áreas do conhecimento. A formalização desse processo se dá mediante lavratura de instrumentos jurídicos entre as partes envolvidas, denominados genericamente de instrumentos de cooperação. Conforme demonstrado na Figura 5, diversas são as possibilidades de estabelecer relações com o ambiente externo, variando as fontes de captação de recursos externos.

Formação de estratégias de financiamento das universidades públicas brasileiras: um estudo de caso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Figura 5.

Principais Interações e 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, entre outros. |
| 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; Bradesco, entre outros. |
| Organizações Vinculadas ao Poder Público e Agências de Fomento | PETROBRÁS; Agência Nacional do Petróleo; FINEP; Banrisul; CEEE; Corsan; Eletrobrás; Embrapa; EMBRAPA-PII; FNDE; FDRH; CNPQ; CAPES, entre outros. |
| 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, entre outros). |
| Licenciamentos e Royalties | Licenciamentos (marcas, patentes, cultivares); Royalties de empresas incubadas. |
| Entidades Internacionais | Órgãos governamentais, empresas, universidades, entre outros. |
| Outras Fontes | Recebimento de aluguéis, doações, alienações, entre outros. |

Geralmente, a gestão financeira desses projetos é feita por fundações de apoio (Ramos et al., 2017), ficando a Universidade responsável pela entrega das atividades técnicas. “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. Em 2019, essa já era uma realidade institucionalizada na Universidade, que possuía mais de 400 projetos ativos e uma estrutura direcionada para prestar suporte a esses processos (Diretor DEPROCON). Em 2024, ano de finalização da redação deste artigo, a UFRGS já possuía mais de 500 projetos ativos (Informação Documental - Sistema de Interações Acadêmicas).

O crescimento do processo de Financiamento Externo está intrinsecamente relacionado ao agravamento da situação orçamentária da UFRGS, que se via 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 tu tens que captar também para isso (Docente 2).

Quantitativamente, a análise dos dados demonstrou a expressividade 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 (Informações Documentais - Leis Orçamentárias Anuais). Outro dado interessante é que, em 2018, o total das Dotações em Despesas de Capital (fonte Financiamento Externo) foi de aproximadamente R\$ 18,5 milhões em comparação com os aproximados R\$ 10,4 milhões oriundos do Financiamento Orçamentário

(fonte Tesouro Nacional). Considerando que, além das obras e benfeitorias, todos os bens de capital devem ser obrigatoriamente doados à UFRGS ao final dos projetos, as receitas do Financiamento Externo assumem um papel importante na manutenção estrutural da Universidade (Diretor DEPROCON).

Conforme demonstrado, o Financiamento Externo é obtido majoritariamente pela execução de projetos de interações com o ambiente externo. Todavia, para entender o processo estratégico, é necessário analisar seu fluxo de decisões e ações, conforme será tratado adiante.

Processo Decisório no Financiamento Externo

Diferentemente do que ocorre no Financiamento Orçamentário, no Financiamento Externo a Universidade tem papel ativo na geração de receita, sendo que o processo decisório é disperso e há relativa descentralização de poder. O fluxo de decisões e ações se dá de baixo para cima na estrutura organizacional, ou seja, a proposição dos projetos parte dos profissionais dotados de expertise no núcleo operacional, a partir de decisões de julgamento profissional, e direciona-se à cúpula estratégica para deliberação final em escolha coletiva do Conselho Universitário – órgão de autoridade máxima. Entre a proposição inicial e a deliberação final, os projetos são submetidos à análise de assessorias de apoio, que visam a garantir a adequação normativa dos instrumentos celebrados.

A pessoa que identifica uma oportunidade de arrecadação e propõe sua formalização é denominada como coordenador(a) de projeto, podendo ser qualquer servidor, docente ou técnico administrativo, que se responsabilize pela sua execução técnica e financeira. 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).

Outro ponto de destaque para compreensão do fenômeno é que o Financiamento Externo é resultado do cumulativo de todos os projetos propostos e executados pelas 29 diferentes unidades acadêmicas da UFRGS. Considerando as diversas áreas do conhecimento e a complexidade técnica dos projetos executados, não há um direcionamento comum a toda Universidade que delibere sobre a captação de recursos externos. 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 (UFRGS, 2016).

De forma a oferecer uma compreensão mais abrangente do fluxo de decisões e ações no processo de Financiamento Externo, a seguir são compilados os padrões evidenciados no processo decisório. A Figura 6 foi

resultado da interpretação e triangulação de dados obtidos em entrevistas (com todos os participantes), documentos (processos administrativos físicos e eletrônicos, Sistema de Interações Acadêmicas, instruções normativas, entre outros) e observações (fluxo dos processos administrativos que formalizam a execução dos projetos, dinâmica do Conselho Universitário, comportamento e deliberações de instâncias avaliativas, entre outros).

Figura 6.

Fluxo de Decisões e Ações no Financiamento Externo

| | |
|----------------|---|
| Etapa 1 | Ao identificar uma possibilidade de captação de recurso externo, a partir de julgamento profissional, o professor, dotado de expertise e lotado no núcleo operacional, reúne a documentação necessária e submete à apreciação das instâncias competentes, em fluxo reverso (da base ao topo). |
| Etapa 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 os casos a deliberação é feita sob o modelo de decisão coletiva. |
| Etapa 3 | Estando o projeto aprovado no núcleo operacional, a proposta é disparada simultaneamente via sistema a diversos órgãos da administração central, definidos como assessorias de apoio. 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, regimentos ou legislações. Nessa instância o modelo decisório prevalecente é o analítico-racional. |
| Etapa 4 | 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 vai para deliberação final do CONSUN. 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. No CONSUN, o modelo decisório prevalecente é o denominado “lata de lixo”, porém eventuais enfrentamentos embasados pela diferença entre as concepções dos atores envolvidos podem fazê-lo confundir-se com o modelo político, evidenciando a emergência de conflitos. |
| Etapa 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. |

É importante ressaltar que a Figura 6 demonstra o fluxo decisório genérico para tramitação dos projetos de interações acadêmicas. Todavia, instrumentos celebrados na forma de contrato, com valores de até R\$ 475 mil, não são enviados ao Conselho Universitário, uma vez que os diretores das unidades acadêmicas têm delegação de competência para assiná-los (Informação Documental - Ofício Circular). Para esses casos específicos, as etapas 4 e 5 são dispensadas.

Analisado o processo decisório, a seguir será abordada a materialização de conflitos e a configuração dos sistemas de influência que se relacionam com o fluxo de decisões e ações no Financiamento Externo.

Conflito e Influência no Processo Decisório do Financiamento Externo

No processo de formação de estratégias 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 papel da universidade e seu financiamento tendem a emergir, podendo gerar conflito e alterar o curso das ações.

Para verificar a materialização de alguns conflitos, foi suficiente seguir a proposição de Velloso e Marques (2005) de que, nos processos de interações, 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; de outro lado há os que entendem que a captação irrestrita pode ser um passo para a privatização da universidade pública, criando indesejável heteronomia para as instituições.

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 questionar seu mérito.

As informações coletadas foram separadas em dois grupos de concepções segundo suas características, denominados de “visão otimista” e “visão crítica” (Figura 7). Mesmo seguindo a proposição de Velloso e Marques (2005) para verificar a materialização de conflitos, a análise dos dados demonstrou 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 e pontos de interseção entre esses dois grupos.

Formação de estratégias de financiamento das universidades públicas brasileiras: um estudo de caso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Figura 7.

Campos de concepções sobre o Financiamento Externo

| | 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 e 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 perspectivas reconhecem a importância da receita que o Financiamento Externo provê à Universidade. | |
| 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. |

A análise dos dados demonstrou que os conflitos embasados pelas diferentes concepções dos atores são mais salientes quando os projetos são avaliados no Conselho Universitário, onde são tomadas decisões coletivas. O recurso político utilizado para formalizar os pontos defendidos pela visão crítica é os “pedidos de vista”, onde os conselheiros anexam um parecer com suas ressalvas ao projeto inicialmente proposto. O modelo decisório prevalecente no CONSUN é o “lata de lixo” (Hardy et al., 1983), uma vez que 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.

Nesse processo, os atores com concepções críticas aos projetos, ao mobilizarem esforços no intuito de romper a inércia do sistema e modificar as decisões, permitem à “lata de lixo” confundir-se com o modelo político, configurando o conflito nos termos de Mintzberg (1983). 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” (Hardy et al., 1983; Hardy & Fachin, 2000). Isso reforça a proposição de Mintzberg (2017) sobre a tendência de prevalecer as decisões tomadas

pelos profissionais dotados de expertise quando os temas em debate envolvem questões técnicas. Dessa forma, nota-se a prevalência do sistema de influência de expertise ante o sistema político (Mintzberg, 1983).

Nas assessorias de apoio, por outro lado, os projetos são avaliados em nível de determinação administrativa, o modelo decisório predominante é o analítico-racional e prevalece o sistema de influência de autoridade (Hardy et al., 1983; Hardy & Fachin, 2000), uma vez que a finalidade nessas instâncias é garantir a celeridade instrumental dos projetos, que são avaliados de forma impessoal. Dessa forma, o conflito tende a ser moderado enquanto os projetos tramitam na administração central da Universidade.

■ DISCUSSÃO

O ponto de partida para compreensão do processo estratégico de financiamento da UFRGS é ter em consideração que as receitas disponíveis à Universidade para executar suas despesas provêm de uma dupla forma de financiamento. Assim, sugerimos a proposição teórica de que, no financiamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, coexistem estratégias de Financiamento Orçamentário e estratégias de Financiamento Externo, apresentando diferenças significativas em seus processos formativos. Para validar essa proposição e evidenciar essas diferenças, a seguir serão apresentadas as análises e 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 para cobrir as despesas de uso discricionário da UFRGS, que se agravou com a permanência da Emenda Constitucional nº 95/2016 e possivelmente seguirá pressionada pelo estabelecimento do novo arcabouço fiscal da Lei Complementar nº 200/2023. 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 (Hardy et al., 1983), que tendem a fluir do topo à base da estrutura organizacional (Mintzberg, 2017), entretanto sem sinais claros do exercício de supervisão direta. Esse fato, somado à aparente ciência dos atores envolvidos sobre as limitações orçamentárias e necessidade de observar a regimentos, o sistema político de influência tende a ser limitado, prevalecendo o sistema de autoridade (Mintzberg, 1983). De forma a corroborar essa informação, os entrevistados informaram não se lembrar de nenhum conflito significativo na elaboração e execução do orçamento da UFRGS (Diretor DPO; Ex-Pró-reitor).

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 exercício subsequente, permitindo a aproximação ao conceito de estratégia planejada (Mintzberg & Waters, 1985), sendo a LOA o instrumento formalmente utilizado nesse processo. Todavia, existem mecanismos reti-

ficadores do orçamento (Giacomoni, 2017) que são comumente utilizados para remanejar dotações orçamentárias e solicitar créditos suplementares (Diretor DPO), permitindo o surgimento de estratégias emergentes ao alterar o planejamento inicial (Mintzberg, 2006; Mintzberg & Waters, 1985).

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, 2017). 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 (Mintzberg & Waters, 1985), 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 – a 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 da Universidade. Isso confirma a proposição de Mintzberg (2017), 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 nível amplo, se aproxima do conceito de estratégias desconexas (Mintzberg & Waters, 1985), que podem surgir na ausência ou em contradição com intenções centrais comuns (estratégias organizacionais).

Ao reduzir o escopo de análise em nível mais estreito, todavia, outras características são evidenciadas. Conforme demonstrado, os projetos de interações acadêmicas são resultado do empenho individual de professores coordenadores de projetos, dessa forma, as estratégias pretendidas (Mintzberg, 2006) parecem se originar a partir do conceito de estratégia empreendedora (Mintzberg & Waters, 1985), 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 de cada projeto (Mintzberg, 1983, 2006; Mintzberg & Waters, 1985). Entretanto, considerando que esses enfrentamentos embasados pelas diferentes concepções dos atores geralmente não adquirem força para modificar com alguma consistência os projetos iniciais, as estratégias, também na óptica de cada coordenador, tendem a ser deliberadas (Mintzberg, 2006; Mintzberg & Waters, 1985).

■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente 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). Dentre os resultados, destaca-se a existência de dois padrões distintos de financiamento, com processos de formação de estratégias e de organização substancialmente distintos. O primeiro padrão 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. O segundo padrão ocorre via Financiamento Externo, em que a Universidade gera receita a partir de suas atividades, geralmente na execução de projetos de interação com organizações do seu entorno.

No processo de formação de estratégias de Financiamento Orçamentário, nota-se um papel adaptativo e responsivo da Universidade para obtenção de receita. O processo decisório é majoritariamente conduzido por decisões em nível de determinação administrativa (Hardy et al., 1983), fluindo do topo à base da estrutura organizacional em fluxo regular. A ciência e aceitação dos atores sobre as limitações orçamentárias e a necessidade de observar leis e regramentos parece inibir a existência de conflitos, fazendo prevalecer o sistema de influência de autoridade (Mintzberg, 1983). Quanto aos tipos de estratégia, visualiza-se uma clara aproximação ao conceito de estratégia planejada (Mintzberg & Waters, 1985), sendo a LOA o instrumento que formaliza esse processo. Todavia, também foi verificada a existência de estratégias do tipo imposta (Mintzberg & Waters, 1985).

Por outro lado, no Financiamento Externo, a Universidade deve assumir um papel ativo para gerar receita, uma vez que é resultado do cumulativo de iniciativas individuais dos profissionais dotados de expertise, que se encontram dispersos ao longo da estrutura organizacional. Assim, dada a falta de direcionamentos organizacionais comuns, nota-se a aproximação do conceito de estratégias desconexas em nível amplo (Mintzberg & Waters, 1985). Todavia, em nível mais estreito de análise, evidencia-se a presença de estratégias empreendedoras (Mintzberg & Waters, 1985). A presença do conflito é mais saliente no Financiamento Externo, especialmente quando as ações são submetidas a decisões em nível de escolha coletiva, evidenciando a presença de sistemas políticos de influência (Hardy et al., 1983; Mintzberg, 1983). Entretanto, os conflitos, via de regra, não adquirem força suficiente para alterar o curso das ações com alguma consistência, aproximando-se do conceito de estratégias deliberadas na ótica dos propositores e evidenciando que o sistema de influência de expertise prevalece sobre o sistema político (Mintzberg, 1983; Mintzberg & Waters, 1985).

Como contribuição teórica, a análise dos dados permite validar 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 para outras instituições federais de ensino superior que desenvolvem projetos de interações com o ambiente externo. Por fim, quanto às concepções da comunidade acadêmica sobre o financiamento universitário, sugerimos que as nuances contextuais são demasiadamente complexas para que a

metodologia maniqueísta de as segregar em dois grupos opostos forneça dados consistentes para compreensão abrangente do fenômeno, fornecendo argumento contrário à proposição de Velloso e Marques (2005).

Como implicações práticas e gerenciais, sugerimos um olhar reflexivo dos gestores e da comunidade acadêmica sobre as diferentes possibilidades de financiamento diante do contexto específico de cada universidade. Pelo fato de existirem ao menos dois padrões distintos de financiamento (orçamentário e externo), é recomendável que as estratégias sejam formuladas considerando essas diferenças. Outrossim, de forma a estimular o Financiamento Externo como alternativa para geração de receita, sugere-se incentivar o desenvolvimento de perfis empreendedores nos profissionais dotados de expertise. Além disso, pode ser vantajoso o desenvolvimento de estratégias do tipo guarda-chuva ou processuais para prover um caráter mais deliberado e organizacional na proposição de projetos de captação de recursos. Por fim, destaca-se a grande importância de um olhar atento às preocupações levantadas pela visão crítica. Nesse sentido, recomenda-se o desenvolvimento de mecanismos que incentivem um debate sobre o papel da universidade pública e as condições/alternativas para seu financiamento.

Como possíveis limitações, ressaltamos que a ausência de diários de campo estruturados pode ter prejudicado a riqueza na interpretação de alguns fenômenos observados. Além disso, o interstício temporal entre a coleta dos dados e a submissão deste artigo pode representar alguma fragilidade para a pesquisa, apesar de as características gerais permanecerem as mesmas.

Como sugestão de pesquisas futuras, recomenda-se o estudo de casos múltiplos no contexto de estratégias de financiamento das universidades públicas brasileiras, testando a ampliação e validade das proposições feitas neste trabalho e percebendo as semelhanças e diferenças entre as instituições. Outrossim, sugere-se que sejam investigadas com maior profundidade as formas como a universidade pode estimular o Financiamento Externo e, ao mesmo tempo, considerar as diferentes concepções da comunidade acadêmica. Por fim, sugerimos que seja mais bem explorada as motivações por trás da proposição de projetos que envolvam a captação de recursos, bem como estudos detalhados sobre o impacto financeiro efetivo que esses projetos têm para as universidades.



▲ REFERÊNCIAS

- Alves, A. da S., & Pimenta-Bueno, J.-A. (2014). Uma análise exploratória do financiamento público à interação universidade-empresa no Brasil. *Production*, 24, 898–910. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65132013005000073>
- Araújo, E. C. F. de, Siena, O., & Rodriguez, T. D. M. (2018). *Receita Própria no financiamento das universidades federais brasileiras*. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/190608>
- Araújo, R. S. de, Kato, F. B. G., & Chaves, V. L. J. (2020). O programa Future-se e o desmonte do financiamento público e da autonomia universitária. *Revista Eletrônica de Educação*, 14, e4543137–e4543137. <https://doi.org/10.14244/198271994543>
- Audy, J. L. N. (2006). Entre a tradição e a renovação: Os desafios da universidade empreendedora. *A Universidade no Brasil: Concepções e Modelos*, 265. <http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/341.pdf#page=267>
- Bergmann, Â. L., Ribeiro, F. G., Niquito, T. W., & Teixeira, G. (2020). O efeito da expansão dos institutos e das universidades federais sobre o mercado de trabalho. *Análise Econômica*, 38(77), Article 77. <https://doi.org/10.22456/2176-5456.77987>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2010). *Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm
- Brasil. (2023). *LEI COMPLEMENTAR Nº 200, DE 30 DE AGOSTO DE 2023*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Cappellari, G., Sausen, J. O., Ferreira, G. C., & Rossetto, C. R. (2023). Configuração organizacional e o desenvolvimento da capacidade absorptiva: Relações e influências. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 22(1), Article 1. <https://doi.org/10.5585/2023.22807>
- Colombo, S. S., & Rodrigues, G. M. (2011). *Desafios da gestão universitária contemporânea*. Penso Editora.
- Corbucci, P. R., & Marques, P. M. F. (2003). *Fontes de financiamento das instituições federais de ensino superior: Um estudo sobre a Universidade de Brasília*. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2965>

- da Fonseca, K. L., & Cerquinho, K. G. (2021). Captação de recursos extraorçamentários na Ufam: Um estudo de viabilidade. *Revista de Administração de Roraima-RARR*, 11, 5. <https://doi.org/10.18227/2237-8057rarr.v11i0.6766>
- de Andrade, A. R. (2007). A universidade como organização complexa. *Revista de Negócios*, 7(3). <https://bu.furb.br/ojs/index.php/rn/article/download/559/511/>
- Duarte, C. S., & de Oliveira, T. S. M. (2012). O financiamento das instituições federais de ensino superior: O caso da Universidade Federal de Goiás. *Revista Organização Sistêmica*, 2(1), 102–118. <https://www.revistasuninter.com/revistaorganizacaoSistemica/index.php/organizacaoSistemica/article/view/139>
- Ensslin, L., Dutra, A., Martins, R. P., & Dezem, V. (2016). Modelo construtivista para apoiar o processo de gestão da Universidade Federal de Tocantins. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 15(2), 122–129. <https://doi.org/10.5585/ijsm.v15i2.2309>
- Giacomoni, J. (2017). *Orçamento público* (17 ed. revisada e atualizada). Atlas.
- Hardy, C., & Fachin, R. (2000). *Gestão estratégica na universidade brasileira: Teoria e casos*. Editora da Universidade, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Hardy, C., Langley, A., Mintzberg, H., & Rose, J. (1983). Strategy formation in the university setting. *The Review of Higher Education*, 6, 407–433. <https://muse.jhu.edu/article/645367/pdf>
- INEP. (2022). *Censo da educação superior 2022: Notas estatísticas*. https://abmes.org.br/arquivos/documentos/siteABMES-notas_estatisticas_censo_escolar_2022.pdf
- Jaeger, R. de B. (2019). *Estratégias de financiamento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Um estudo de caso no contexto universitário*. <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/201497>
- Mariano, C. M. (2019). Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, 4, 259–281. <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>
- Martins, V. A., Ensslin, S. R., & Damke, E. J. (2023). Avaliação de desempenho para apoio à motivação e ao reconhecimento à pesquisa: Uma proposta construtivista no ambiente universitário. *Revista de Ciências Da Administração*, 25(65), 1–17. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2023.e75502>
- Mintzberg, H. (1983). *Power In and Around Organizations* 1983, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 700 pages. (1984). *Organization Studies*, 5(4), 377-378. <https://doi.org/10.1177/017084068400500419>
- Mintzberg, H. (2006). A organização profissional. In *O processo da estratégia: Conceitos, contextos e casos selecionados*. (4ª). Bookman Editora.

- Mintzberg, H. (2017). Criando organizações eficazes. *São Paulo: Atlas*, 2^a, 09–31.
- Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), 257–272. <https://doi.org/10.1002/smj.4250060306>
- Neves, C. E. B. (2012). Ensino Superior no Brasil: Expansão, diversificação e inclusão. *Trabalho Apresentado No Congresso Da LASA (Associação de Estudos Latino Americanos), São Francisco, Califórnia*. <http://flacso.redelivre.org.br/files/2013/03/1114.pdf>
- Puffal, D. P., & Teixeira, R. (2014). Interação universidade-indústria e os efeitos na inovação das empresas: Evidência empírica de companhias brasileiras. *Revista Ibero Americana de Estratégia*, 13(1), 7–21. <https://0.5585/riae.v13i1.1884>
- Quintana, A. C., & Saurin, V. (2005). Fontes de financiamento e despesas por categorias econômicas no Ensino Superior: Uma análise comparativa em três Universidades Federais da Região Sul. *Revista de Ciências da Administração*, 49–66. <https://doi.org/10.5007/%x>
- Ramos, M. C. L., Campos, R. A., May, P. R., Boiani, E., Mafra, S., & Cruz, A. G. (2017). *Universidade/Empresa/Governo o Tripé da Inovação: Estudo de Caso nas Fundações de Apoio da Ufsc*. <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/181208>
- Rapini, M. S., de Oliveira, V. P., & Silva Neto, F. C. do C. (2014). A natureza do financiamento influencia na interação universidade-empresa no Brasil? *Revista Brasileira de Inovação*, 13(1), 77–108. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8649072/15621>
- Ribeiro, D. (1969). *A universidade necessária* (Vol. 7). Paz e Terra. <https://repositorio.esocite.la/id/eprint/1045>
- Ribeiro, T. de L. S., Gonçalves, G., Teixeira, J. E. V., & Costa, B. K. (2023). Inovação em modelos de negócios de start-ups brasileiras no setor educacional. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 22(1), Article 1. <https://doi.org/10.5585/2023.22516>
- Rodrigues, S. B. (1985). Processo decisório em universidades: Teoria III. *Revista de Administração Pública*, 19(4), 60–a. <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=20189>
- Rosa, P. R. da, Schardosin, F. Z., Alperstedt, G. D., & Feuerschütte, S. G. (2023). Estudo de caso e pesquisa-ação: Semelhanças e distinções entre os métodos. *Revista de Ciências da Administração*, 25(65), Article 65. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2023.e80766>
- Sandberg, J., & Alvesson, M. (2011). Ways of constructing research questions: Gap-spotting or problematization? *Organization*, 18(1), 23–44. <https://doi.org/10.1177/1350508410372151>

- Sant'ana, T. D. (2017). *Matriz de Alocação de Recursos de Outros Custeio e Capital (OCC)-Matriz ANDIFES*. FORPLAD. <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Forplad-Matriz-OCC-Versao-com-Animacao-2017.pdf>
- Silva, E. G. da. (2019). A expansão da Universidade Federal do Amazonas: Implicações a partir do financiamento em tempos de crise. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior (Campinas)*, 24, 26–44. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772019000100003>
- Sousa, A. P. R. de, & Coimbra, L. J. P. (2020). Future-se: Um golpe contra a democratização do ensino superior. *Jornal de Políticas Educacionais*, 14. http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1981-19692020000100202&script=sci_arttext
- Teixeira, M. B., Marra, A. V., Lara, S. de M., & Diniz, G. F. C. (2023). Gestão universitária: Uma revalidação dos fatores relacionados ao risco de adoecimento do trabalho. *Revista de Ciências da Administração*, 25(65), Article 65. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2023.e82275>
- Tumenas, F. (2021). Financiamento das universidades líderes nos rankings internacionais, um caminho para as universidades públicas brasileiras? *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, 26, 270–287. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772021000100015>
- UFRGS. (2016). *Plano de desenvolvimento institucional—PDI 2016 – 2026: Construa o futuro da UFRGS*. http://www.ufrgs.br/pdi/PDI_2016a2026_UFRGS.pdf
- UFRGS. (2017). *Plano de gestão 2016-2020*. <http://www.ufrgs.br/consun/legislacao/documentos/decisao-no-170-2017-anexo>
- UFRGS. (2018). *Relatório de Gestão 2018*. <http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/relatorios>
- Velloso, J. (2000). Universidade na América Latina: Rumos do financiamento. *Cadernos de Pesquisa*, 39–66. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742000000200002>
- Velloso, J., & Marques, P. M. F. (2005). Recursos próprios da UNB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior. *Educação & Sociedade*, 26, 655–680. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000200018>
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso: Planejamento e métodos*. Bookman editora.



▲ APÊNDICE A – Roteiro Entrevistado 1

1. APRESENTAÇÃO
 - 1.1. Nome.
 - 1.2. Função ou vínculo com a Universidade.
2. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO
 - 2.1. Descrever o processo orçamentário.
 - 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?
 - 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?
 - 2.1.7.1. *As trocas de governo implicam em 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.
 - 2.2.1. Como é feita a distribuição interna do orçamento e quais critérios de utilização?
 - 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?
 - 2.3.1. Qual o poder do reitor no processo orçamentário e a relação dele com a PROPLAN?



▲ APÊNDICE B – Roteiro Entrevistados 2 e 3

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 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?

**Formação de estratégias de financiamento das universidades públicas brasileiras:
um estudo de caso na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)**

- 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?



▲ APÊNDICE C – Roteiro Entrevistados 4 e 5

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 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 lhe motiva?



▲ APÊNDICE D – Roteiro Entrevistado 6

1. APRESENTAÇÃO
 - 1.1. Nome.
 - 1.2. Função ou vínculo com a Universidade.
2. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO
 - 2.1. Descrever o processo orçamentário.
 - 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?
 - 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?
 - 2.1.7.1. *As trocas de governo implicam em 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.
 - 2.2.1. Como é feita a distribuição interna do orçamento e quais critérios de utilização?
 - 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?
 - 2.3.1. Qual o poder do reitor no processo orçamentário e a relação dele com a PROPLAN?



▲ APÊNDICE E – Roteiro Entrevistado 7

1. APRESENTAÇÃO
 - 1.1. Nome.
 - 1.2. Função ou vínculo com a Universidade.
2. CELEBRAÇÃO E EXECUÇÃO DE PROJETOS
 - 2.1. Como se dá o processo de celebração dos projetos de financiamento externo?
 - 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?



NOTAS

Licença de Uso

Os autores cedem à **Revista de Ciências da Administração** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a **Licença Creative Commons Attribution (CC BY) 4.0 International**. Esta licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

Editora

Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Ciências da Administração. Publicação no **Portal de Periódicos UFSC**. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

Editores

- Rosalia Aldraci Barbosa Lavarda
- Leandro Dorneles dos Santos

Histórico

| | |
|---------------|------------|
| Recebido em: | 08-04-2024 |
| Aprovado em: | 06-11-2024 |
| Publicado em: | 18-11-2024 |