

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM CONTROLADORIA E
CONTABILIDADE**

LARA ALVES CORRÊA

**ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS DE UMA UNIVERSIDADE
FEDERAL BRASILEIRA**

BELO HORIZONTE

2021

LARA ALVES CORRÊA

**ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS DE UMA UNIVERSIDADE
FEDERAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Controladoria e Contabilidade do Departamento de Ciências Contábeis do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Controladoria e Contabilidade.

Área de Concentração: Contabilidade Financeira

Orientador: Prof. Dr. João Estevão Barbosa Neto

Coorientador: Prof. Dr. André Carlos Busanelli de Aquino.

BELO HORIZONTE

2021

Ficha Catalográfica

C824a
2021 Corrêa, Lara Alves.
Aspectos orçamentários e financeiros de uma universidade federal brasileira [manuscrito]/ Lara Alves Corrêa. – 2021.
99 f. : il., grafs. e tabs.

Orientador: João Estevão Barbosa Neto
Coorientador: André Carlos Busanelli de Aquino
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Controladoria e Contabilidade.

Inclui bibliografia (f. 85-90).

1. Universidades e faculdades públicas – Teses. 2. Universidades e faculdades - Finanças – Teses. 3. Contabilidade – Teses. I. Barbosa Neto, João Estevão. II. Aquino, André Carlos Busanelli de. III Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Controladoria e Contabilidade. IV. Título.

CDD: 378.82



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

FOLHA DE APROVAÇÃO

ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS DE UMA UNIVERSIDADE FEDERAL BRASILEIRA

LARA ALVES CORRÊA

Dissertação de mestrado defendida e aprovada, no dia trinta de junho do ano de dois mil e vinte e um, pela Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Universidade Federal de Minas Gerais constituída pelos seguintes professores:

André Feliciano Lino

UFPA

André Carlos Busanelli Aquino - Coorientador

FEA-RP/USP

Poueri Do Carmo Mário

UFMG

Ewerton Alex Avelar

UFMG

João Estevão Barbosa Neto - Orientador

UFMG

Belo Horizonte, 30 de junho de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **João Estevão Barbosa Neto, Professor do Magistério Superior**, em 30/06/2021, às 19:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **André Carlos Busanelli de Aquino, Usuário Externo**, em 30/06/2021, às 20:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ewerton Alex Avelar, Professor do Magistério Superior**, em 30/06/2021, às 20:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Poueri do Carmo Mario, Professor do Magistério Superior**, em 01/07/2021, às 13:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **André Feliciano Lino, Usuário Externo**, em 01/07/2021, às 16:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0812087** e o código CRC **652570C8**.

Dedico este trabalho a minha amada sobrinha Lyvia, que me ensinou a sorrir e ter fé mesmo nos momentos de dor e ajudou a moldar a pessoa que sou hoje. Sei que, apesar de não estar presente fisicamente, ilumina os meus passos e orienta as minhas decisões e, espero, um dia, poder sentir, novamente, seu abraço.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, acima de tudo, pela oportunidade de existir e guiar meus passos e permitir que eu finalize mais essa etapa de minha vida. O Senhor me deu força, saúde e capacidade nos momentos que eu pensei não conseguir continuar.

À toda a minha família, que é o pilar do meu caráter. Em especial aos meus pais, Bete e Rui, que me trouxeram ao mundo e acreditam em mim, incondicionalmente. E a meus irmãos sobrinhos, afilhados, namorado e demais familiares e amigos.

Ao meu orientador, o Prof.º Dr. João Estevão Barbosa Neto, pela sua dedicação, paciência e disponibilidade em me orientar e por não me deixar desistir quando eu achava que não seria capaz de chegar ao fim desta jornada. Seus direcionamentos me proporcionaram grande aprendizado.

Ao meu coorientador, o Prof.º Dr. André Carlos Busanelli de Aquino, que trouxe novos prismas à pesquisa e com isso enriqueceu o resultado do trabalho. Obrigado por ter aceitado esse desafio, pela paciência, disponibilidade, atenção e por todo o conhecimento que me transmitiu no desenvolvimento da pesquisa!

Agradeço também aos Prof.º Dr. André Feliciano Lino, Prof.º Dr. Paueri do Carmo Mario e Prof.º Dr. Ewerton Alex Avelar por todas as valiosas contribuições durante a banca de qualificação e/ou defesa de dissertação, o que enriqueceu bastante o trabalho.

Ao professor Hugo da Gama Cerqueira, Diretor da Face, que se disponibilizou a intermediar o contato com as pessoas entrevistadas nesta pesquisa.

E aos demais professores do Centro de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Universidade Federal de Minas Gerais UFMG, os quais, com seus ensinamentos, contribuíram com a minha trajetória acadêmica.

A todos os entrevistados que se disponibilizam a realizar as entrevistas e que prestaram informações essenciais sobre o funcionamento da UFMG. A participação de vocês é que permitiu a realização deste trabalho.

Aos meus colegas de turma por todo o companheirismo, ao longo dessa tensa jornada. O apoio de vocês me permitiu chegar até aqui. Em especial ao Glaysson, Priscila, Elizabete, Ludmila e Ronaldo por todo o conhecimento transmitido e parcerias nos artigos e trabalhos.

À equipe da Secretaria de Pós-graduação, Joyce e Elias, que sempre estão dispostos a nos ajudar e fazem seu trabalho com excelência.

A minha equipe de trabalho da DPAG, pela disponibilidade em me ajudar e manterem a qualidade dos serviços do setor nas vezes em que precisei me ausentar devido aos estudos.

A esta UFMG, minha prestigiada e querida universidade, seu corpo docente, direção e administração pelo ambiente propício à evolução e crescimento.

E a todos, que direta ou indiretamente fizeram parte de toda a minha trajetória acadêmica na UFMG.

RESUMO

Corrêa, L. A. (2021). *Aspectos Orçamentários e Financeiros de uma Universidade Federal Brasileira*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

A universidade contemporânea está em um ambiente instável e é impactada por mudanças em suas formas estruturais e processos dinâmicos. Além de todas as mudanças internas, novas pressões são geradas de fora da universidade à medida que existe uma latente dependência aos recursos externos e o cenário apresentado é o de um ambiente de crises econômicas e marcado pela implementação de políticas de austeridade. Nesse sentido, as universidades federais devem realizar ações com vistas a administrar as pressões exercidas sobre ela, e parte desse processo começa pela identificação de suas vulnerabilidades financeiras e orçamentárias. Desta forma, esta pesquisa se propõe a identificar e descrever as fontes de vulnerabilidade orçamentária e financeira percebidas presentes em uma universidade federal, como organização de ensino superior e pesquisa no Brasil. Adicionalmente, procurou-se descrever como está estruturado seu ciclo orçamentário e suas respostas organizacionais frente a essas vulnerabilidades percebidas. Para tal, foi realizado um estudo de caso, com a utilização da análise documental e de quinze entrevistas com pessoas ligadas ao processo orçamentário e financeiro da organização. Observou-se, inicialmente, que as vulnerabilidades percebidas enfrentadas pela universidade analisada dizem respeito à incerteza quanto aos prazos de aprovação do orçamento federal e quanto ao volume de recursos orçamentários, ao atraso no repasse financeiro, à impossibilidade da constituição de reservas financeiras, ao planejamento orçamentário incipiente, à ausência de um sistema de informação gerencial, à ausência de uniformização da informação, à ineficiência na instrução processual, à ausência de participação na proposição orçamentária e à falta de pessoal e de treinamentos. Diante de tais resultados, o estudo contribui ao fomentar a discussão sobre as dificuldades financeiras enfrentadas pelas universidades federais brasileiras, o que permitirá trazer luz para esses problemas e auxiliar a gestão na construção de estratégias para transformar a realidade. Ademais, o estudo propicia a visibilidade das ações institucionais já implementadas que são voltadas para a sobrevivência da organização.

Palavras-chave: Vulnerabilidade Financeira. Resiliência Financeira. Estudo de Caso.

ABSTRACT

Correa, L.A. (2021). *Budgetary and Financial Aspects of a Brazilian Federal University*. Masters Dissertation. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

The contemporary university is in an unstable environment and is impacted by changes in its structural forms and dynamic processes. In addition to all the internal changes, new pressures are generated from outside the university as there is a latent dependence on external resources and the scenario presented is that of an environment of economic crises and marked by the implementation of austerity policies. In this sense, federal universities must take actions to manage the pressures exerted on them, and part of this process begins with the identification of their financial vulnerabilities. Thus, this research aims to identify and describe the sources of perceived budgetary and financial vulnerability present in a federal university, as a higher education and research organization in Brazil. Additionally, an attempt was made to describe how its budget cycle is structured and its organizational responses to these perceived vulnerabilities. To this end, a case study was carried out, using document analysis and fifteen interviews with people linked to the organization's budget and financial process. Initially, it was observed that the perceived vulnerabilities faced by the analyzed university concern the uncertainty regarding the deadlines for approval of the federal budget and the volume of budgetary resources, the delay in the financial transfer, the impossibility of constituting financial reserves, the planning incipient budget, the absence of a management information system, the lack of uniformity of information, the inefficiency in the procedural instruction, the absence of participation in the budget proposal and the lack of personnel and training. In view of these results, the study contributes by promoting the discussion about the financial difficulties faced by Brazilian federal universities, which will bring light to these problems and help management in the construction of strategies to transform reality. Furthermore, the study provides visibility of institutional actions already implemented that are aimed at the survival of the organization.

Keywords: Financial Vulnerability. Financial Resilience. Case Study.

Lista de Figuras

Figura 1. Variação do Investimento Público por Estudante em Relação ao PIB na Educação de Nível Superior de 2000 a 2015.	24
Figura 2. Variação do Investimento Público no Educação de nível Superior de 2001 a 2015.	25
Figura 3. Dimensões da resiliência financeira.....	27
Figura 4 Orçamento discricionário por aluno equivalente	76

Lista de Tabelas

Tabela 1 <i>Continuum</i> da vulnerabilidade financeira.....	30
Tabela 2 Pesquisas anteriores sobre resiliência financeira e vulnerabilidade financeira	33
Tabela 3 Pesquisas anteriores sobre vulnerabilidade financeira em instituições sem fins lucrativos	37
Tabela 4 Categorização das universidades federais brasileiras	41
Tabela 5 Setores chaves do processo orçamentário e financeiro.....	42
Tabela 6 Categorias das perguntas da entrevista	43
Tabela 7 Características dos entrevistados	44
Tabela 8 Códigos da categorização das entrevistas.....	45

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABPI	Associação Brasileira de Propriedade Intelectual
AGU	Advocacia Geral da União
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ARWU	<i>Academic Ranking of World Universities</i>
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CGU	Controladoria Geral da União
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DPU	Defensoria Pública da União
FAPEMIG	Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FIES	Financiamento Estudantil
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FUMP	Fundação Mendes Pimentel
FUNDEP	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
GRU	Guia de Recolhimento a União
IES	Instituições de Educação Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEAD	Fundação Instituto de Pesquisa Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MPF	Ministério Público Federal
MPEMG	Ministério Público do Estado de Minas Gerais
OCC	Outros Custeio e Capital
PAC	Plano Anual de Contratações
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RUF	Ranking Universitário Folha de São Paulo
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIR	<i>Ranking de Instituições SCIma</i>
SOF	Secretaria de Orçamento de Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

Sumário

1	Introdução	12
1.1	Contextualização e problema	12
1.2	Objetivos.....	15
1.2.1	Objetivo Geral.....	15
1.2.2	Objetivos Específicos	15
1.3	Justificativa e relevância.....	15
2	Revisão da Literatura.....	19
2.1	Universidades federais brasileiras	19
2.1.1	Universidades como organização	19
2.1.2	Financiamento das universidades federais brasileiras	22
2.2	Resiliência financeira e suas dimensões	26
2.2.1	Vulnerabilidade financeira percebida	29
2.3	Estudos Anteriores.....	31
3	Abordagem Metodológica	39
4	O processo orçamentário e financeiro da UFXX.....	46
5	Vulnerabilidades financeiras da UFXX.....	55
6	Respostas organizacionais	69
7	Discussões	75
8	Conclusões e implicações.....	81
	Referências	85
	Apêndice A - Dados das Universidades Federais.....	91
	Apêndice B – Protocolo de Estudo de Caso	94
	Apêndice C – Roteiro de Entrevista	95
	Apêndice D - Termo de consentimento livre e esclarecido.....	98

1 Introdução

Nesta seção, apresenta-se a gestão organizacional no ambiente universitário e a vulnerabilidade financeira de forma preliminar, visando à construção do problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa do presente trabalho.

1.1 Contextualização e problema

Diante da concepção de universidade, centrada no conhecimento e no compromisso com as necessidades sociais frente aos novos paradigmas econômicos, culturais e sociais, o desenho desse tipo de organização demonstra um emaranhado de conexões complexas e atuantes (Pagliuso, 2017). Para Amarante, Crubellate e Meyer Junior (2017) a gestão universitária tem o desafio de atender aos anseios das comunidades docente, discente e técnica-administrativa de manutenção do pluralismo político, da autonomia universitária e da liberdade acadêmica. E, consoante isso, continuar a executar uma gama de atividades voltadas ao ensino, à pesquisa e à extensão e atender às pressões sociais exercidas pelos diversos atores da sociedade civil.

Para que a gestão organizacional seja eficiente, ela precisa estar cercada dos recursos necessários para instrumentalizá-la. E neste sentido, as universidades, para atenderem a todas as expectativas por parte da sociedade, dependem de investimentos, tanto de recursos financeiros, quanto da promoção de aperfeiçoamento e capacitação de seu capital intelectual. Investimentos em educação de nível superior, esta que é a principal fonte do conhecimento contemporâneo no Brasil, têm o potencial de proporcionar as bases para a inovação e implantar mudanças no espaço universitário e, conseqüentemente, na sociedade (Fávero & Bechi, 2017).

No entanto, os governos estão agora em uma trajetória de redução do financiamento público, alimentados por uma agenda neoliberal que enfatiza a concorrência e a gestão no estilo corporativo, bem como pelas crises enfrentadas pelos governos contemporâneos (Irvine e Ryan, 2019). Apesar deste cenário, globalmente, o setor de educação superior apresentou uma ampliação de ofertas de vagas, o que pressiona a gestão organizacional e compromete a possibilidade de eficiência dos resultados organizacionais.

Johnstone (2009) afirma que o financiamento do educação superior em todo o mundo sofreu mudanças desde as últimas décadas do século XX, o que se deve, principalmente, às tendências mundiais de: a) custos educacionais mais altos, que tendem a aumentar em taxas

superiores às taxas de aumento das receitas disponíveis, em especial para aqueles que dependem de tributação; b) escassez de receitas governamentais, na maior parte do mundo, devido ao aumento de outros gastos governamentais (pensões e aposentadorias, saúde, infraestrutura, juros, dentre outros), acompanhada de uma crescente aversão do contribuinte ao pagamento de impostos; e c) a crescente globalização da economia mundial que incentiva empresas produtivas e indivíduos ricos a fugirem para países com impostos mais baixos e/ou custos educacionais mais baixos.

No Brasil, esse cenário de queda de investimentos público em educação superior em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* também é encontrado. Entre os anos 2000 e 2004, o investimento público em educação de nível superior em relação ao PIB *per capita* apresentou uma redução acentuada e, a partir desse período, foram intercalados períodos de aumento e diminuição no investimento público. O acumulado do período de 2000 a 2015 foi uma de redução de 37,11% nessa taxa (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [INEP], 2015a). E, salienta-se que, grande parte dos recursos públicos destinados à educação superior no país são voltados para manter o funcionamento das universidades federais. Nesse sentido, a realidade com a qual a gestão dessas organizações se depara é de diminuição de recursos públicos acompanhado pelo aumento da demanda por serviços institucionais.

Diante desse cenário de expansão dos serviços universitário federais em contraponto à diminuição de investimentos na educação superior, os gestores das Instituições de Educação Superior (IES) devem garantir que a universidade siga exercendo sua missão institucional e com excelência em meio a momentos de restrições orçamentárias (Bernheim & Chauí, 2008). Ou seja, as universidades federais devem realizar ações com vistas a se adaptar a falta de recursos financeiros governamentais, garantindo a oferta dos mesmos serviços e a mesma qualidade. Esse comportamento pode ser chamado de resiliência financeira.

Segundo Barbera, Jones, Korac, Saliterer e Steccolini (2017, p.1) resiliência financeira é “a capacidade dos governos de antecipar, absorver e reagir a choques que afetam suas finanças ao longo do tempo”. A literatura aponta que a resiliência financeira é resultado de uma combinação das dimensões internas e externas dentre as quais a vulnerabilidade financeira, esta definida como a probabilidade de a oferta de serviços ser cortada diante de um choque financeiro (Tuckman & Chang, 1991). Ou seja, a vulnerabilidade financeira compreende os aspectos e características inerentes às atividades e estruturas organizacionais das organizações que as torna suscetíveis a enfrentar problemas financeiros.

Com base nessa temática, Irvine e Ryan (2019) desenvolveram uma pesquisa que objetivou avaliar a saúde financeira do setor público educacional australiano e concluíram que, embora seja viável financeiramente, o setor educacional mostra sinais de vulnerabilidade financeira, principalmente nas áreas de controle de despesas e sustentabilidade financeira. Os autores identificaram ainda a crescente incerteza e a ansiedade sobre a estabilidade e a sustentabilidade financeira do setor público de educação superior.

Já Tuckman e Chang (1991), ao identificar as variáveis que estão associadas à vulnerabilidade financeira, uma das dimensões da resiliência financeira, encontraram evidências de que existe uma relação inversa entre o risco que enfrenta uma organização sem fins lucrativos e as variáveis receita, liquidez e nível de patrimônio. Por sua vez, esses autores identificaram também, uma relação direta entre o risco enfrentado e as variáveis dependência financeira e endividamento. No que concerne às universidades federais brasileiras, Galdino (2020) concluiu que tanto os gastos com investimento, quanto os com pessoal e encargos sociais, se mostraram associados à vulnerabilidade financeira.

Especificamente no âmbito da gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), considerando a escassez de recursos públicos e a cada vez mais insuficiente parcela de destinação desses recursos à educação superior, Linnenluecke (2017) assevera que as gestões atuais devem otimizar a utilização dos recursos associados à maximização do desempenho institucional sob sua gestão. Para isso, as pesquisas científicas que pretendam gerar impacto na sociedade têm o papel de identificar os possíveis fatores de vulnerabilidade orçamentária e financeira que impedem as organizações de desenvolver ações institucionais que as levam a aperfeiçoar sua gestão financeira e estar preparadas para enfrentar momentos de adversidades ou redução de seus recursos monetários.

Nesse sentido, a pesquisa sobre resiliência financeira e vulnerabilidade orçamentária e financeira é deficiente devido a uma falta geral de conhecimento sobre o fracasso das organizações e suas causas, mas principalmente quando se trata de organizações de ensino (Galdino, 2020). Ainda, dentro do escopo dessa temática em IES, Irvine e Ryan (2019) salientam que os desafios enfrentados pelas IES têm sido amplamente pesquisados na literatura acadêmica sob os prismas filosóficos, políticos, da pedagogia de ensino, do gerencialismo e do desenvolvimento de políticas governamentais, no entanto, há uma falta de atenção acadêmica às finanças dessas organizações e uma escassez de informações oportunas e direcionadas sobre seus custos e operações.

Nesse sentido, a presente pesquisa se propõe a responder à seguinte questão: **Quais as fontes de vulnerabilidade orçamentária e financeira percebidas presentes em uma universidade federal, como organização de ensino superior e pesquisa no Brasil?**

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é analisar e descrever as fontes de vulnerabilidade orçamentária e financeira percebidas presentes em uma universidade federal, como organização de ensino superior e pesquisa no Brasil?

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Identificar e descrever como está estruturado o ciclo orçamentário dentro da Universidade Federal XX (UFXX).
- b) Identificar e descrever as vulnerabilidades orçamentárias e financeiras percebidas que tem o potencial de afetar a saúde financeira da UFXX.
- c) Identificar as respostas organizacionais da UFXX frente às vulnerabilidades orçamentárias e financeiras percebidas.

1.3 Justificativa e relevância

Determinada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seus artigos 6º e 205º, a educação é um direito de todos, com observância aos princípios de igualdade de condições de acesso e permanência, liberdade intelectual, pluralismo de ideias e gratuidade do ensino público, estabelecidos nos incisos do artigo 206º. A responsabilidade pelo cumprimento e a organização desse direito é subdividida entre os três entes governamentais, a saber, a União, os Estados e os Municípios. Dessa forma, a carta magna assegura que as entidades educacionais recebam recursos governamentais para desempenharem suas atividades.

No que se refere à educação superior pública, no Brasil, as universidades federais dependem quase que exclusivamente dos recursos governamentais, chegando ao montante de cerca de 80% de seus orçamentos advindos de transferências da União (Fávero & Bechi, 2017; Galdino, 2020). Esse formato de financiamento universitário torna as organizações

suscetíveis a impactos de crises governamentais, influenciando diretamente em seus orçamentos (Galdino, 2020).

A despeito disso, períodos de crise criam oportunidades de transformação e propiciam a avaliação e identificação dos aspectos que tornam a organização vulnerável e o quão resiliente ela pode ser. A compreensão dos padrões diferenciados das ações de gestão e dos impactos de determinados problemas nas atividades universitárias pode permitir um aperfeiçoamento na implementação das políticas anticíclicas por parte da gestão e mitigar os impactos naquelas áreas mais vulneráveis, evitando um eventual aprofundamento (Tupy, Crocco & Silva, 2018). Nesse aspecto, é preciso entender e dimensionar as características universitárias que as tornam vulneráveis financeiramente, nos momentos em que as universidades federais estão exercendo sua razão de ser, a promoção do ensino, da pesquisa e a prestação de serviços à comunidade. Portanto, este estudo tem a intenção de atender às necessidades (i) das comunidades acadêmicas; (ii) dos profissionais; e (iii) da própria sociedade.

O presente trabalho adentra em duas áreas temáticas: a) o estudo das finanças universitárias, que está incluído dentro do escopo da mensuração e avaliação de desempenho na Contabilidade Gerencial; e b) o estudo da vulnerabilidade financeira e a resiliência financeira, relacionados à gestão e controle na Contabilidade Governamental. Estudos abordam características das finanças universitárias, no entanto, ainda há uma carência temática sobre alguns aspectos. Logo, a proposta desse trabalho é trazer luz sobre essas lacunas que precisam ser compreendidas e, por isso, propõe a apresentar as finanças universitárias sob a ótica da resiliência e da vulnerabilidade financeira no contexto brasileiro.

Dessa forma, sob o aspecto acadêmico, o estudo justifica-se por contribuir para fornecer um entendimento sobre como se dá a dinâmica orçamentária e quais os entraves que comprometem esse processo nas universidades federais brasileiras. Compreender a essência do orçamento universitário é importante para se montar um panorama das finanças universitárias, abarcando as práticas que o impulsiona e o desencoraja. A compreensão das vulnerabilidades financeiras, além de contribuir para o arcabouço teórico da temática, é importante para auxiliar a academia a exercer o seu papel de propor soluções aos problemas locais.

Outro ponto a ser destacado é que a educação universitária é umas das principais fontes do conhecimento contemporâneo que, além de produzi-lo, tem a função de sua transmissão e sua disseminação, o que faz com que ganhe centralidade e papel estratégico nos

processos que configuram a sociedade contemporânea (Bernheim & Chauí, 2008). A Declaração Mundial sobre Educação Superior reconhece essa importância:

A educação superior tem dado ampla prova de sua viabilidade no decorrer dos séculos e de sua habilidade para se transformar e induzir mudanças e progressos na sociedade. Devido ao escopo e ritmo destas transformações, a sociedade tende paulatinamente a transformar-se em uma sociedade do conhecimento, de modo que a educação superior e a pesquisa atuam agora como componentes essenciais do desenvolvimento cultural e socioeconômico de indivíduos, comunidades e nações. A própria educação superior é confrontada, portanto, com desafios consideráveis e tem de proceder a mais radical mudança e renovação que porventura lhe tenha sido exigido empreender, para que nossa sociedade, atualmente vivendo uma profunda crise de valores, possa transcender as meras considerações econômicas e incorporar as dimensões fundamentais da moralidade e da espiritualidade. (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura [UNESCO], 1998).

Portanto, a educação superior se encarrega de se expressar, de forma independente, ética e mediante o rigor científico, sobre os problemas éticos, culturais e sociais que afligem a sociedade. Ainda, segundo Bernheim e Chauí (2008, 3º par.) a universidade não é independente da sociedade, “pelo contrário, a universidade é uma instituição social e, como tal, *expressa de determinada maneira a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo*”.

Ainda, o presente estudo tem o potencial de auxiliar o gestor nos momentos de adversidade, uma vez que investiga e se propõe a detectar vulnerabilidades orçamentárias e financeiras, sendo possível determinar planos que aumentaram a capacidade da organização de se adaptar às novas circunstâncias e lidar com as adversidades financeiras. Os profissionais da área podem se preparar melhor para anos posteriores, tomando decisões antecipatórias com vistas a estimular a capacidade de desenvolvimento da organização. Esta pesquisa colabora com os gestores das universidades federais, de forma a tentar levá-los a refletir sobre a gestão dos recursos dessas organizações e os impactos em momentos de instabilidades financeiras e quando medidas de austeridade são tomadas pelos governantes.

Por fim, o impacto social diz respeito à pertinência da pesquisa à adequação entre o que a sociedade espera das organizações e o que estas fazem. É imprescindível que a sociedade em geral tenha o panorama quanto às ações implementadas pelos gestores dos recursos públicos e o conseqüente desempenho financeiro decorrente dessas decisões. O acesso à informação que a comunidade deve ter é essencial para o exercício do controle social. E o que é cobrado pela sociedade, principalmente no Brasil atual, é que as universidades apresentem resultados e que estes sejam positivos, principalmente para aquelas que utilizam recursos públicos e ainda, que esses resultados sejam amplamente divulgados.

Logo, sobre o aspecto social, o estudo se justifica por ampliar os níveis de acesso dos cidadãos à informação sobre a atuação estatal, mais especificamente, da gestão universitária na utilização dos recursos públicos colocados à sua disposição. E mediante a identificação de fatores que levem ao insucesso financeiro das organizações, o potencial de auxiliar a universidade a obter os bons resultados que a sociedade anseia.

2 Revisão da Literatura

Nesta seção, é discutido o embasamento teórico utilizado na condução desta pesquisa, tais como: questões relacionadas às definições e conceitos de gestão organizacional universitária, resiliência financeira e vulnerabilidades financeiras. Adicionalmente, são enumerados estudos nacionais e internacionais sobre as temáticas tratadas neste trabalho.

2.1 Universidades federais brasileiras

2.1.1 Universidades como organização

Organizações são uma combinação de esforços individuais, que somados a recursos intelectuais, materiais, administrativos, financeiros, tecnológicos etc., objetivam realizar propósitos coletivos. Uma organização diferencia-se de uma instituição por definir-se por meio de uma prática social determinada por sua instrumentalidade, ou seja, refere-se ao conjunto de meios particulares para obtenção de um objetivo particular (Chauí, 1999). Não está concebida em ações articuladas pelo ideário de reconhecimento interno e externo, de obtenção de legitimidade interna e externa, mas em operações designadas como estratégias embasadas pelos princípios de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo característico que a define (Chauí, 1999).

Um tipo particular de organizações são as universidades. Elas possuem a particularidade de poder decidir como pretende gerir seu espaço e seu tempo, o que garante sua eficácia (Chauí, 1999) e isso impacta diretamente em seus modelos de gestão estratégica (Amarante *et al.* 2017). Neste sentido, as características organizacionais das universidades são tão diferentes das demais teorias tradicionais da administração que não podem ser aplicadas a elas sem se considerar cuidadosamente se funcionam neste cenário organizacional único (Baldrige, 1971).

As universidades apresentam características de vários tipos de organizações, uma delas são as organizações burocráticas. Essas organizações são representadas pelo modelo racional e orientadas a objetivos conforme descrito na obra de Max Weber (1947). Dessa forma, a Universidade é uma organização complexa criada pelo Estado, que apresenta estruturas administrativas formais e hierárquicas, com cargos e um conjunto de estatutos que especificam as relações entre esses cargos. Também apresentam características como a presença de canais formais de comunicação, relações de autoridade burocráticas e a existência

de políticas e regras formais que regem grande parte do trabalho da organização, como regulamentos, diretrizes orçamentárias etc. Além de se basear em uma distinção clara entre direitos de propriedade pessoais e institucionais (Baldrige, 1971; Pusser, 2003).

As universidades também apresentam elementos de organizações colegiadas. Elas são constituídas por comunidades de acadêmicos, que atribuem aos órgãos colegiados a reponsabilidade pela tomada de decisão dentro da organização. Essa característica visa que esse processo seja participativo, pluralista e democrático, por intermédio da participação da comunidade universitária como um todo. (Baldrige, 1971; Pusser, 2003).

De modo geral, as universidades apresentam a característica de possuir um modelo organizacional em que predominam decisões de órgãos colegiados atuantes nas áreas de deliberação superior, de fiscalização econômico-financeira, de administração superior, de ensino, pesquisa, extensão e de consulta. E existem colegiados em quase todos os níveis hierárquicos, como conselhos superiores, conselhos departamentais, conselhos de unidades acadêmicas, conselhos de graduação e de programas de pós-graduação. Essa forma de estrutura organizacional nas universidades públicas visa a representatividade de todos os sujeitos acadêmicos, porém em proporções diferentes, o que leva as decisões a serem influenciadas por certos grupos (UFMG, n.d., Baldrige, 1971; Pusser, 2003).

Baldrige (1971) introduziu os estudos que apresentam a universidade como uma organização política, em que o processo organizacional, as atividades dos subgrupos institucionais, os interesses internos, a formação de coalizões e a negociação acontecem em um contexto pluralista de tomada de decisão, em que os líderes administrativos atuam como mediadores ou articuladores internos e externos, num ambiente em que a busca pelo poder gera conflitos. A autoridade e o poder nas universidades são diluídos em complexas redes políticas interligadas, gerando conflito na disputa por *status* e prestígio acadêmico (Pusser, 2003).

Esse processo de tomada de decisão evidencia as relações existentes entre as dimensões do poder e da estrutura organizacional das universidades públicas brasileiras. Estrategicamente, as decisões são fortemente influenciadas pela estrutura de poder e interesses estatais ou dos grupos predominantes nelas representados. O controle orçamentário centralizado e o alto grau de formalização das decisões superiores são formas de se exercer essa influência (Lopes & Bernardes, 2005; Santos & Bronnemman, 2013).

Outra característica das universidades diz respeito à forma de trabalho no nível operacional, que é feito com autonomia, uma vez que possui profissionais altamente qualificados. Nessas organizações não é a alta direção quem determina a política para os

departamentos, são estes que discutem as políticas da organização, perpassando por uma rede de colegiados até chegar a um nível superior, onde se define as diretrizes gerais (Chauí, 1999). As organizações acadêmicas são estruturas descentralizadas, nas quais os professores exercem parte do trabalho administrativo por meio da participação em comissões, conselhos e outros órgãos internos. (Santos & Bronnemman, 2013).

Por outro lado, as universidades são consideradas anarquias organizadas. Essas organizações estão contidas em ambientes de contextos incertos e em mutação contínua, em que o processo de tomada de decisão estratégica não se baseia estritamente em aspectos formais e racionais, mas por processos constituídos pela ambiguidade (Cohen, March e Olsen, 1972). Os fatores intrínsecos às anarquias organizadas, presentes nas universidades são: (1) as organizações operam com uma variedade de decisões inconsistentes e mal definidas, apresentando uma dispersão de ideias ao invés de uma estrutura coerente; (2) a base tecnológica é pouco clara, ou seja, os processos são desenvolvidos por tentativa e erro, mediante o aprendizado de experiências passadas; e (3) os participantes do processo tem participação fluida, ou seja, o público-alvo e os tomadores de decisão mudam constantemente de acordo com o momento vivenciado (Cohen *et al.*, 1972).

Uma das características inerentes às universidades são as metas institucionais vagas e pouco precisas devido a um campo de atuação muito amplo e com recursos diversos (Andrade, 2002). Essas metas estão ligadas prioritariamente a pesquisar (geração de conhecimentos), a ensinar (transmissão de conhecimentos), a transferir benefícios à sociedade, a acomodar estudantes e professores, a apoiar as artes, cultura e esportes, a resolver problemas sociais etc. Nesse sentido, a ambiguidade, a complexidade e a multiplicidade de objetivos são inerentes às organizações universitárias e gera um processo de tomada de decisão pouco preciso e mal articulado, sob uma estrutura complexa que gera múltiplas pressões e inúmeras formas de poder atuando sobre a tomada de decisões (Andrade, 2002).

Universidades carregam dentro de si diversos modelos de organização, conflitantes entre si, que as tornam únicas. E é com base nessa especificidade organizacional que seus administradores atuam na definição de estratégias, nos diagnósticos de situações, dimensionam recursos, planejam sua aplicação, resolvem problemas e geram inovação e competitividade (Pagliuso, 2017).

E, além da complexidade organizacional inerente, nos últimos 25 anos, as universidades brasileiras perpassaram por transformações no sistema de educação superior responsáveis por provocar mudanças, que ainda estão em curso nas organizações. As

demandas são técnicas e institucionais, resultando em novos desafios relacionados a questões de legitimidade, de qualidade do ensino oferecido, de inserção internacional, de captação de recursos, de enfrentamento e sobrevivência em meios a crises institucionais e sistêmicas (Amarante *et al.*, 2017). O conjunto desses aspectos exige estruturas de gestão organizacional universitária que associem a constante busca por eficiência e eficácia, o aumento da produtividade e da demanda, os aspectos de ordem social e acadêmicos, com a crescente limitação de recursos orçamentários (Amarante *et al.*, 2017).

Neste sentido, as respostas dos atores frente às pressões organizacionais desencadeiam estratégias de ação distintas e dependem de uma série de fatores que fazem com que elas não sejam padronizadas. Na avaliação das respostas organizacionais há de se considerar a capacidade interna organizacional, os motivos que originaram as pressões e quem e como as exerceu. As organizações situam-se, portanto, em algum lugar entre a busca pela legitimidade institucional e a busca pela eficiência organizacional, frente à dependência de recursos (Oliver, 1991; Amarante *et al.*, 2017).

2.1.2 Financiamento das universidades federais brasileiras

No Brasil, o financiamento da educação ocorre, prioritariamente, por meio dos recursos provenientes de impostos pagos pela sociedade. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212º, estabelece norteadores de aplicação desses recursos, obrigando os entes federados a destinarem um percentual de seus recursos para a educação. Segundo este normativo, o governo federal deve obrigatoriamente destinar no mínimo dezoito por cento da receita resultante de impostos para financiar as atividades educacionais, compreendidos aqui todos os níveis educacionais.

Visando normatizar essa disposição da Constituição Federal, a Lei 9.394 (1996) estabelece as bases e diretrizes da educação nacional e determina em seu artigo 55º que “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das Instituições de Educação Superior por ela mantidas”. Os recursos provenientes da União configuram a maior parte dos recursos das universidades federais. A segunda maior fonte de recursos dessas organizações é proveniente de convênios e contratos com entidades públicas ou privadas, celebrados em âmbito federal, estadual e municipal, e representam uma média de 8% de sua receita total (Fávero & Bechi, 2017).

As universidades federais também contam com receitas próprias de aplicações, taxas cobradas e eventuais prestação de serviços. Estes valores constituem-se a terceira fonte de

financiamento das universidades públicas e são captados de diversas maneiras, por exemplo, por meio da prestação de serviços, como os cursos de especialização *latu sensu*, cursos de extensão, consultorias e acessórias, bem como convênios firmados entre o Sistema Único de Saúde e os hospitais universitários para a prestação de atendimentos, a aplicações no mercado financeiro e aluguéis de imóveis próprios (Amaral, 2008; Fávero & Bechi, 2017; Soares, Serra, Pereira & Mazon, 2009).

Assim, as fontes de recursos próprios, adicionadas às receitas governamentais e às fontes de recursos oriundas do setor privado, vinculadas aos convênios e contratos firmados com órgãos públicos e com o setor empresarial, constituem a receita orçamentária das universidades federais. A captação e a vinculação de recursos próprios e privados ao orçamento dessas organizações amenizam os problemas de ordem estrutural, de manutenção e de investimentos decorrentes das limitações da União no provimento de recursos financeiros para o setor (Fávero e Bechi, 2017). Isso porque as receitas oriundas do Tesouro Nacional cobrem quase exclusivamente as despesas obrigatórias, referentes aos dispêndios de pessoal e encargos sociais, e aproximadamente 80% das despesas de custeio e de capital, induzindo as universidades federais a buscar fontes alternativas de financiamento, de forma a complementar o aporte de recursos federais. (Soares *et al.*, 2009).

Reis (2016) pesquisou o papel da política econômica na definição das prioridades para a destinação dos recursos orçamentários da União. Seus resultados apontam para uma política econômica pautada na priorização do pagamento dos juros e encargos da dívida pública, que, segundo o autor, essa agenda econômica, adotada por distintos governos desde a década de 1990, tem favorecido a acumulação do capital da esfera financeira. Ainda, aponta que os recursos destinados às universidades federais apresentaram crescimento no período de 2003 a 2014. Entretanto, observou-se que tais recursos têm perdido espaço na disputa pela partilha dos recursos da União em relação aos recursos destinados à educação básica e à expansão da educação superior privada, por meio do Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para Todos (ProUni), que cresceram a taxas superiores no período.

Chaves, Reis e Guimarães (2018) afirmam que as políticas voltadas para a educação implementadas no Brasil desde os anos de 1990 tem o condão de tirar seu aspecto social, como pode ser observado no trecho a seguir:

Para isso, faz-se necessário destituir a educação enquanto direito social e sua consumação enquanto serviço que deve, para melhor atender aos anseios dos consumidores, funcionar a partir da lógica e dos interesses do mercado.

Esta tem sido a prioridade da política econômica adotada no Brasil desde Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Sucessivos governos implementaram o ajuste fiscal e reformas, que asseguram o pagamento da dívida pública e a adoção de políticas sociais focalizadas, em detrimento da ampliação significativa dos recursos para políticas de caráter universal. Como decorrência da política adotada, o financiamento das universidades federais, por exemplo, não foi considerado gasto social prioritário. Mesmo no governo Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), não se rompeu com a política econômica vigente no governo anterior (Chaves *et al.*, 2018, p. 3).

Com a implementação sistemática de políticas de austeridade no plano econômico brasileiro, as universidades federais foram fortemente impactadas. As mudanças da conjuntura econômica e política das últimas décadas, entre outros aspectos, retraiu o financiamento das universidades, de modo que os recursos para manutenção e investimento foram sendo progressivamente diminuídos (Mancebo, 2008).

Conforme pode-se observar na Figura 1, quando comparado o percentual de investimento por estudante de nível superior em relação ao PIB identifica-se uma trajetória iniciada por uma queda brusca de investimento de 2000 a 2004 e a partir daí são intercalados períodos de aumento e diminuição do investimento público. Salienta-se que o nível de investimento apresentado nos anos 2000 não voltou a aparecer na série. Na Figura 1 são apresentados os dados divulgados pelo INEP em sua planilha “Percentual do investimento direto em relação ao PIB *per capita* por nível de ensino (2000 a 2015)”.

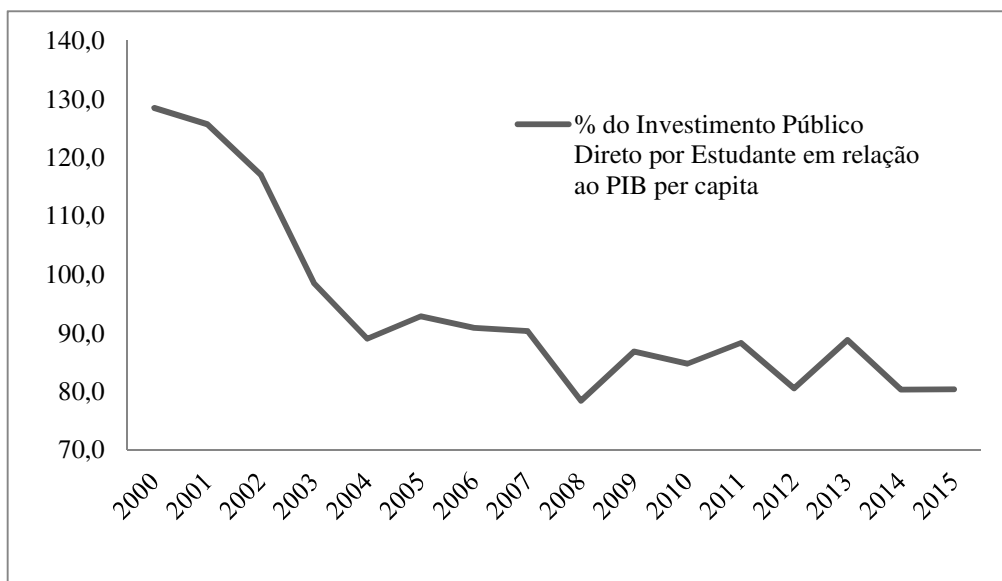


Figura 1. Variação do Investimento Público por Estudante em Relação ao PIB na Educação de Nível Superior de 2000 a 2015.

Fonte: Adaptado de “Percentual do investimento direto em relação ao PIB *per capita* por nível de ensino (2000 a 2015)” de INEP.

A Figura 2, apresenta a variação do investimento público total em educação superior em comparação a variação do investimento público por aluno para o mesmo nível de ensino, no período de 2000 a 2015, conforme dados do INEP:

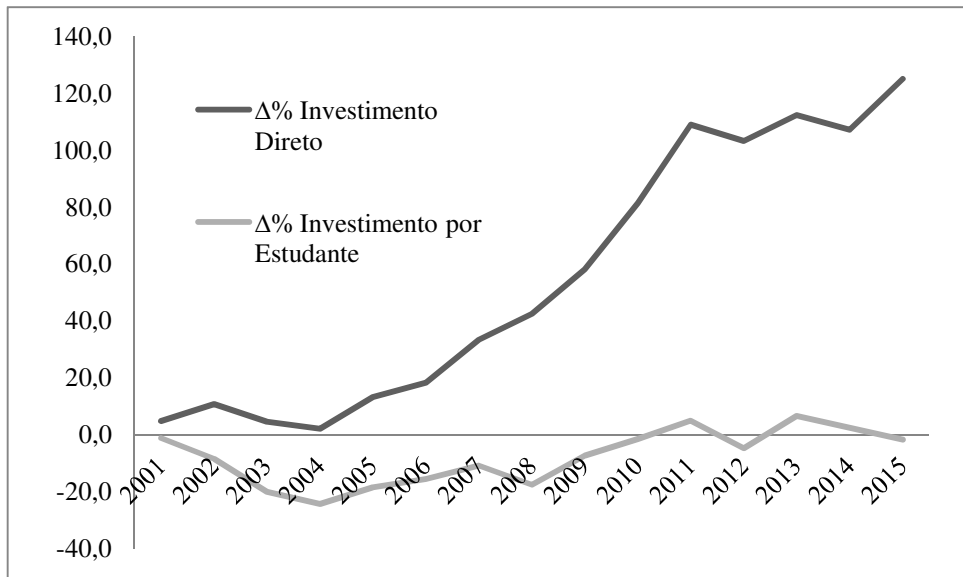


Figura 2. Variação do Investimento Público no Educação de nível Superior de 2001 a 2015

Fonte: Adaptado de “Variação do investimento público direto em educação, por nível de ensino (2000 a 2015),” de INEP.

Pela linha de tendência da variação do investimento direto em educação superior, apresentada na Figura 2, nota-se uma tendência ascendente, porém essa trajetória não é acompanhada pela linha de tendência da variação do percentual de investimento por estudante, que apresentou um decréscimo seguido de um aumento retomando a patamares próximos a 2000. Desse desenho pode-se inferir que houve uma acentuada elevação do número de vagas ofertadas nas organizações de educação de nível superior, sem ser suprida por investimentos correspondentes, de modo que o investimento público em educação superior cresceu a uma taxa inferior ao crescimento do número de alunos.

Além da redução no investimento em educação de nível superior, as universidades federais lidam com o contingenciamento de recursos, instituído formalmente pela Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. No Artigo 9º da referida lei é descrito que as limitações de recursos podem acontecer quando as receitas não se comportarem da forma prevista, devendo a entidade fazer limitação de empenho e

movimentação financeira, seguindo os critérios estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

No ano de 2016 foi aprovada a Emenda Constitucional 95. Essa Emenda Constitucional era destinada a instituir um limite para os reajustes de despesas com o pagamento de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, por um período de 20 anos, para o Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU). O Novo Regime Fiscal fixa os valores do 2016 como base, que somente poderão sofrer reajustes até os percentuais referentes à inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Amaral (2016) analisou as implicações da implementação da Emenda Constitucional 95 e chegou às conclusões que, nesse ambiente de restrições, de longa duração, o Plano Nacional de Educação (PNE) encontrará dificuldades em se estabelecer e alcançar as metas predefinidas e as universidades federais encontraram desafios e obstáculos em continuar mantendo sua excelência em uma estrutura precária.

Medidas como o contingenciamento de recursos e a limitação imposta pela Emenda Constitucional 95 (2016), já são uma realidade com a qual às universidades federais devem lidar. E para terem serem financeiramente eficientes em lidar com as adversidades devem adotar um comportamento que pode ser chamado de resiliência financeira.

2.2 Resiliência financeira e suas dimensões

O agir resilientemente é algo que diversos atores, em qualquer contexto atual, buscam alcançar através de suas ações (Prayag, Chowdhury, Spector & Orchiston, 2018). A resiliência tem diferentes significados e pode ser utilizado em áreas distintas do conhecimento e tem, rapidamente, ganhado espaço dentro das políticas públicas de todos os níveis de governo e de distintos contextos políticos (Duit, 2016).

O conceito de resiliência tem suas origens na ecologia com os estudos Holling (1973), mas posteriormente foi adaptado para outras áreas, a saber: engenharia, física, ciência do comportamento, psicologia, economia, economia ecológica, mudanças ambientais globais e gerenciamento de riscos de desastres (Salignac, Marjolin, Reeve e Muir, 2019). Tomando como base os conceitos de resiliência de outras áreas e afinando e adaptando à realidade das finanças governamentais, Barbera *et al.* (2017, p.1) chegaram à definição que resiliência financeira é “a capacidade dos governos de antecipar, absorver e reagir a choques que afetam

suas finanças ao longo do tempo”. Esse conceito é similar ao apresentado nos estudos de Brassett e Holmes (2016); Duit (2016); Linnenluecke (2017); Salignac *et al.* (2019); Steccolini, Jones e Saliterer (2017) e também será adotado neste estudo.

Do mesmo modo que a resiliência financeira possui múltiplos conceitos e perspectivas, ela compreende "múltiplas dimensões inter-relacionadas, que flutuam ao longo do tempo" (Brassett & Holmes, 2016). Assim, o presente trabalho adota para a resiliência financeira governamental a combinação das dimensões internas e externas que envolvem os choques financeiros, a capacidade de antecipação, os fatores de vulnerabilidade financeira e a capacidade de enfrentamento abordados por Barbera *et al.* (2017) e Steccolini *et al.* (2017). Na Figura 3 é demonstrado a representação esquemática criada por Barbera *et al.* (2017) para evidenciar o resultado das interações de fatores internos e externos ao longo do tempo na formação da resiliência financeira.

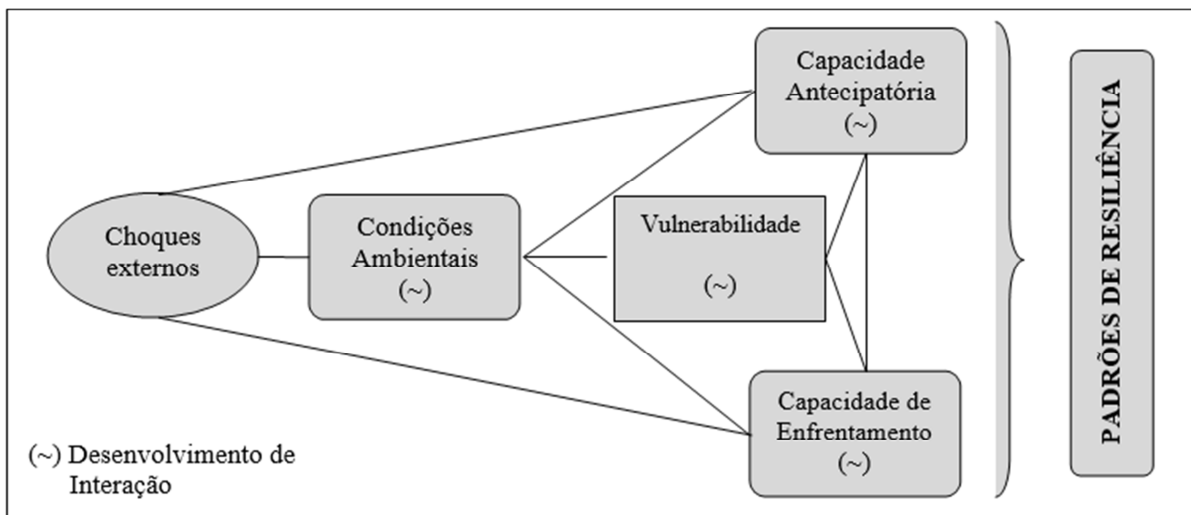


Figura 3. Dimensões da resiliência financeira

Fonte: Adaptado de “Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: How do local governments cope with financial shocks?” de A. C. Barbera, M. Jones, S. Korac, I. Saliterer e I. Steccolini, 2017, p. 675.

Na Figura 3 é demonstrado que as condições ambientais, que abrangem desde características contextuais econômicas, institucionais e socioeconômicas, são consideradas relevantes na formação das vulnerabilidades financeiras e das capacidades de enfrentar choques (Barbera *et al.*, 2017). A primeira dimensão abordada, os choques externos, são eventos que têm um impacto significativo nas organizações, às vezes ameaçando até a sobrevivência organizacional (Barbera, Jones, Korac, Saliterer & Steccolini, 2019). Por assim dizer, os choques externos são o *start* principal que levam a organização a agir em prol da resiliência financeira.

As capacidades antecipatórias são uma característica que diz respeito a como a estrutura organizacional, suas ferramentas e recursos, são utilizadas na identificação e gerenciamento das vulnerabilidades financeiras e a detecção antecipada de possíveis choques financeiros (Barbera *et al.*, 2017; Barbera *et al.*, 2019). Assim, a antecipação a possíveis choques possibilita que a organização aja anteriormente a seu surgimento e se preparem para lidar com eles, explorando caminhos alternativos, como seu reposicionamento ambiental ou repensar as atividades desenvolvidas (Barbera *et al.*, 2019).

As capacidades de enfrentamento podem se dividir em ações de proteção, adaptação ou transformação. As ações de proteção são voltadas a absorver o impacto de um choque sem alterações nas estruturas ou na função. As ações de adaptação são voltadas para implementação de mudanças nas estruturas e atividades/processos existentes sem alterar os princípios, cultura e valores subjacentes. As ações de transformação são voltadas a implementação de mudanças radicais, englobando estruturas, funções, objetivos e valores organizacionais (Barbera *et al.*, 2017; Barbera *et al.*, 2019). Já vulnerabilidade financeira representa as consequências organizacionais frente a exposições a choques, em face do intercâmbio entre a organização e o ambiente externo (Barbera *et al.*, 2017; Barbera *et al.*, 2019) e será melhor compreendida na próxima sessão.

Diferentes padrões de resiliência financeira resultam da implantação e desenvolvimento das capacidades antecipatórias, capacidades de enfrentamento e vulnerabilidades financeiras percebidas. Nesse contexto, as organizações adotam uma variedade de estratégias para lidar com choques e crises que afetam suas finanças que são determinadas pela percepção da magnitude dos choques e da interação entre as distintas e complementares dimensões da resiliência (Barbera *et al.*, 2019).

Self-regulators compreende o padrão mais elevado de resiliência financeira, em que se apresentam baixos níveis de vulnerabilidade financeira, altas capacidades antecipatórias e altas capacidades de enfrentamento. As capacidades antecipatórias contam com sistemas de controle e planejamento bem desenvolvidos, com vistas a manter os riscos potenciais sob controle. As capacidades de enfrentamento abordam estratégias voltadas para a transformação interna, que são tomadas para gerenciar as condições, choques e desafios ambientais e mitigar os impactos das vulnerabilidades financeiras percebidas.

Constrained adapters compreende o padrão de resiliência em que a organização apresenta altas capacidades antecipatórias, porém as capacidades de enfrentamento começam a ficar limitadas frente ao aumento da vulnerabilidade financeira percebida ao longo do tempo. Essas organizações têm a crença de que as fortes capacidades antecipatórias as

tornariam capazes de resistir a distúrbios e percebem o ambiente e os choques financeiros como restrições, refletindo uma capacidade limitada de lidar com desafios externos. As capacidades de enfrentamento geralmente são focadas em resolver problemas de modo imediato e a adaptação às mudanças.

Reactive adapters compreende o padrão de resiliência onde está presente alta vulnerabilidades financeiras e capacidades limitadas de antecipação e enfrentamento em meio a dificuldades financeiras. Nesse padrão o surgimento das dificuldades financeiras faz surgir uma maior percepção das vulnerabilidades financeiras enfrentadas e a implementação de estratégias para o fortalecimento das capacidades de antecipação e de enfrentamento.

Contented fatalists compreende o padrão de resiliência em que inicialmente a organização não lida muito com vulnerabilidades financeiras e quando a crise aparece a organização é fortemente impactada. As capacidades antecipatórias não eram vistas como necessárias e as capacidades de enfrentamento são implantadas desconsiderando as vulnerabilidades financeiras emergentes. Essas organizações não antecipam as crises e esperam resistir à crise com estratégias imediatistas, no entanto, a longo prazo isso pode se traduzir em maior vulnerabilidade financeiras e na necessidade de tomar ações mais impactantes.

Por fim, *Powerless fatalists*. impotente caracteriza as organizações que apresentam o mais baixo nível de resiliência financeira e é caracterizado pela presença de alta vulnerabilidade financeiras, a sensação de impotência diante da crise, capacidades antecipatórias limitadas e as organizações são fortemente orientadas e constrangidas por pressões externas. Essas organizações atuam principalmente para resolver problemas imediatos e postergam decisões sobre as questões mais críticas e as baixas capacidades antecipatórias se refletem em mecanismos fracos de monitoramento e planejamento. Essa combinação provoca um círculo vicioso, pelo qual as capacidades limitadas alimentam a vulnerabilidade financeiras e a percepção de que esta não pode ser controlada, que por sua vez, desencoraja o investimento em capacidades.

2.2.1 Vulnerabilidade financeira percebida

Analistas financeiros de organizações com fins lucrativos apontam que há uma dificuldade em apontar o risco financeiro de uma empresa, por isso realizam uma avaliação muito mais subjetiva, combinando fato e intuição para realizar essa análise. Se a avaliação do risco financeiro dessas organizações é difícil de quantificar, não se deve esperar que a

avaliação de organizações sem fins lucrativos seja menos subjetiva, dada a multiplicidade de partes interessadas e no caso de universidades federais, ainda há a existência de uma variedade de objetivos distintos. A dificuldade está em construir uma estrutura significativa para avaliar a vulnerabilidade financeira dessas organizações, partindo inicialmente da resposta ao que exatamente é vulnerabilidade financeira (Denison & Beard, 2003).

Tuckman e Chang (1991) definem vulnerabilidade financeira como a probabilidade de as ofertas de serviço serem encerradas ou reduzidas imediatamente quando ocorre um choque financeiro. Os autores iniciaram as pesquisas sobre vulnerabilidade financeira em organizações sem fins lucrativos e forneceram a base para os estudos que se seguiram.

Segundo Barbera *et al.* (2017) e Barbera *et al.* (2019) a vulnerabilidade representa as consequências organizacionais frente a exposições a choques, em face do intercâmbio entre a organização e o ambiente externo. A vulnerabilidade deve ser tratada do ponto de vista da vulnerabilidade percebida, uma vez que é o senso de poder controlar a vulnerabilidade financeira e/ou influenciar suas fontes que afeta a maneira pela qual os choques são interpretados e combatidos (Barbera *et al.*, 2017; Barbera *et al.*, 2019).

Dessa forma, a condição financeira de uma organização depende de muitos fatores: a generosidade de seus apoiadores; a adequação, estabilidade e diversidade de suas receitas; a qualidade de sua gestão; sua capacidade de resistir a flutuações de receita; o tamanho de seu capital etc. As diferenças nestes fatores podem colocar as organizações em uma posição favorável para resistir a choques financeiros, enquanto outras se tornam extremamente vulneráveis (Tuckman & Chang, 1991).

Segundo Denison e Beard (2003) a vulnerabilidade financeira encontra-se ao longo de um *continuum* entre a sustentabilidade financeira e o fechamento, demonstrado na Tabela 1. O *continuum* da vulnerabilidade financeira demonstra uma sequência de eventos que sugere o aumento da vulnerabilidade financeira, onde as organizações podem avançar por estágios em ritmos diferentes e até pular alguns estágios ou retroceder em algumas posições.

Tabela 1 *Continuum da vulnerabilidade financeira.*

ESTÁGIO 1	Má gestão financeira Concentração de fonte de receita Choque financeiro externo
ESTÁGIO 2	Utilização de reservas Cortes de despesas administrativas Déficits orçamentários frequentes Margem operacional reduzida Aumento da dívida
ESTÁGIO 3	Redução ou eliminação em programas Fechamento parcial

Fonte: Adaptado de “Financial vulnerability of charitable organizations: lessons from research” de D. V. Denison & A. Beard, 2003, p 25.

Durante o estágio 1 a organização apresenta risco financeiro limitado devido à má gestão financeira, concentração de fontes de receita ou a presença de um choque financeiro. A má gestão financeira compreende a utilização de práticas orçamentárias e financeiras inadequadas ou controles financeiros ineficientes. A concentração das fontes de receita torna a organização dependente de fontes de receitas únicas, o que as torna suscetível as suas instabilidades. O choque financeiro externo se refere a uma influência externa que afeta uma organização particular, como por exemplo, a perda de uma grande concessão ou processo judicial.

Durante o estágio 2, caso uma organização possua reservas, ela começará a se desfazer delas. Antes de cortar programas as organizações procuram absorver suas dificuldades financeiras através de diminuição de despesas administrativas, despesas essas que são essenciais para o pleno funcionamento da organização. O estágio 2 também é caracterizado por déficits orçamentários frequentes e margens operacionais significativamente reduzidas, o que dificulta a continuidade da prestação de serviços e programas. Uma alternativa é o endividamento, o que compromete as receitas futuras ao pagamento da dívida e aumentam o risco financeiro.

Durante o estágio 3, após as reservas se esgotarem, os cortes de despesas serem efetuados e os empréstimos contraídos, a organização começa a cortar as ofertas de programas e serviços. Por fim, a organização será forçada a fechar se sua situação não melhorar.

2.3 Estudos Anteriores

A expressividade do tema analisado neste estudo é corroborada com trabalhos que abordam a temática e que foram usados como fundamento para esta pesquisa. Os estudos de Barbera, Jones e Steccolini (2015), Barbera *et al.* (2017), Barbera *et al.* (2019) e Barbera, Guarini e Steccolini (2020) foram utilizados como base para a definição da resiliência financeira e da vulnerabilidade financeira percebida, bem como serviram de embasamento para replicação do escopo de pesquisa à realidade da universidade federal brasileira analisada.

Barbera *et al.* (2015) exploram e conceituam a resiliência financeira com foco em como autoridades locais inglesas reagem, antecipam e absorvem choques que afetam sua condição financeira; como as reações e capacidades de resposta evoluíram ao longo do tempo, especialmente após a crise financeira global de 2008. Para alcançar os objetivos propostos, os

autores realizaram um estudo de caso múltiplo de quatro autoridades locais, referente ao período 2005 a 2014. Encontraram evidências de que a resiliência financeira está relacionada a flexibilidade financeira, por meio da gestão de folgas financeiras; a capacidade de geração de outras fontes de renda; a capacidade de identificação dos choques; a capacidades de antecipação, por meio do planejamento em relação a um nível previsto de reduções de custos; a reestruturação organizacional e o desenvolvimento de novas habilidades dentro da organização, como habilidades empreendedoras, de cooperação; a consistência da liderança política, independentemente de mudanças no controle político local; uma visão holística da organização, através de comunicação intensiva em toda a organização, visão transversal e integrada das questões relevantes, abertura ao diálogo, integração mais forte de estratégias, financeiras e operacionais gestão; e a reestruturação dos serviços prestados, baseado em prioridades, resultados e suas obrigações legais de prestação.

Barbera *et al.* (2017) objetivaram investigar as capacidades organizacionais que são implantadas e/ou construídas por governos para responder a choques, observando suas combinações e interações com as condições ambientais. O estudo foi conduzido através de estudos de caso de 12 governos municipais de cidades europeias, divididas entre a Áustria, Itália e Inglaterra. A análise empírica permitiu identificar e operacionalizar diferentes padrões de resiliência financeira, a saber, *Self-regulators*, *Constrained adapters*, *Reactive adapters*, *Contented fatalists*, *Powerless fatalists*. Ainda, permitiu avaliar como as respostas organizacionais, as condições ambientais, as capacidades de antecipação e enfrentamento, bem como a vulnerabilidade financeira percebida, contribuem para explicar os padrões emergentes de resiliência financeira. Dessa forma, os autores encontraram evidências de que o ambiente institucional, a centralização das decisões, a estabilidade de regulamentos centrais sobre receitas e transferências, a situação política, o quadro regulatório, o monitoramento, a constituição de reservas financeiras, a diversificação de receitas, a autonomia fiscal, a dependência financeira e o endividamento são fatores que estão relacionados à resiliência financeira.

Barbera *et al.* (2019) desenvolveram um estudo com mais de 600 governos locais na Alemanha, Itália e Reino Unido objetivando analisar o papel que choques externos, as capacidades antecipatórias e as vulnerabilidades financeiras desempenham na determinação das estratégias de resposta organizacional. Sua pesquisa categorizou as capacidades antecipatórias em: troca de informações com atores externos (1), monitoramento (2), e munir a equipe de informações suficientes e propiciar as bases para um ambiente organizacional de suscite o compartilhamento de informações e a análise dos problemas. Os autores

encontraram evidências de que a adoção de estratégias voltadas para a proteção ou absorção dos choques estava positivamente associada à presença de vulnerabilidades financeiras e as estratégias voltadas para a de recuperação estava fortemente ligada às capacidades antecipatórias.

Barbera, Guarini & Steccolini (2020) desenvolveram um estudo para analisar o papel da contabilidade na resiliência financeira governamental durante a crise financeira global e a austeridade. Com base em uma análise de oito estudos de casos em municípios italianos, os autores chegaram à conclusão que os municípios lidam com choques financeiros de forma diferente, a contabilidade pode servir como apoio para o padrão *Self-regulators* e pode afetar a adaptação conduzida internamente ou externamente. Ainda, diferentes combinações de capacidades antecipatórias e de enfrentamento levam a diferentes respostas aos choques. A seguir, na Tabela 2, apresenta-se um resumo com todos os trabalhos por ora mencionados.

Tabela 2 Pesquisas anteriores sobre resiliência financeira e vulnerabilidade financeira

Autores (as)	Unidade de Análise	Objetivos	Principais Resultados
Barbera <i>et al.</i> (2015)	Governos locais ingleses	Analisar como governos locais ingleses reagem, antecipam e absorvem choques que afetam sua condição financeira; bem como sua evolução ao longo do tempo.	A resiliência financeira está relacionada a flexibilidade financeira; a capacidade de geração de outras fontes de renda; a capacidade de identificação dos choques e a capacidades de antecipação.
Barbera <i>et al.</i> (2017)	Governos locais da Áustria, Itália e Inglaterra.	Investigar as capacidades organizacionais que são implantadas e/ou construídas por governos para responder a choques, observando suas combinações e interações com as condições ambientais.	O ambiente institucional, a centralização das decisões, a estabilidade de regulamentos centrais sobre receitas e transferências, a situação política, o quadro regulatório, o monitoramento, a constituição de reservas financeiras, a diversificação de receitas, a autonomia fiscal, a dependência financeira e o endividamento são fatores que estão relacionados à vulnerabilidade financeira.
Barbera <i>et al.</i> (2019)	Governos locais alemães	Analisar o papel que choques externos, as capacidades antecipatórias e as vulnerabilidades financeiras desempenham na determinação das estratégias de resposta organizacional.	Estratégias de proteção ou absorção de choques provavelmente serão encontradas na presença de altos níveis de vulnerabilidade financeira percebida. Por outro lado, a adoção de estratégias recuperação está positivamente associada à presença de fortes capacidades de antecipação e ser prejudicada por altos níveis de vulnerabilidade financeira.
Barbera <i>et al.</i> (2020)	Governos locais italianos	Analisar o papel da contabilidade na resiliência financeira governamental durante a crise financeira global e a austeridade.	Os governos locais lidam com as vulnerabilidades financeiras de forma diferente, a contabilidade pode servir como apoio para o padrão <i>Self-regulators</i> e pode afetar a adaptação conduzida internamente ou externamente. Ainda, diferentes combinações de capacidades antecipatórias e de enfrentamento levam a diferentes respostas aos choques.

Fonte: Elaborado pela autora.

Os estudos progressos abordam a resiliência financeira e a vulnerabilidade financeira, da mesma forma como está sendo abordada na presente pesquisa, sob o ponto de vista da vulnerabilidade percebida, no entanto, são direcionados para a aplicabilidade da temática em governos locais. Dessa forma, considerando a que a presente pesquisa é voltada para as organizações de ensino superior e pesquisa com financiamento estatal, buscou-se embasamento em pesquisas de organizações sem fins lucrativos, que examinaram os fatores financeiros e de gestão que influenciam sua vulnerabilidade financeira em tempos de estresse econômico. Nessa linha pode-se citar os trabalhos de Tuckman e Chang (1991); Trussel (2002); Amaral (2008), Keating, Fischer, Gordon e Greenlee (2005); Wangenge-Ouma, G. (2011); Goddard, Coombes, Kempton e Vallance (2014); Irvine e Ryan (2019); e Galdino (2020).

Tuckman e Chang (1991) objetivaram analisar os aspectos relacionados à vulnerabilidade financeira de entidades sem fins lucrativos, quais sejam, a importância da vulnerabilidade financeira da organização sem fins lucrativos, o papel do financiamento de terceiros, os motivos da falta de pesquisas sobre vulnerabilidade financeira e ainda, apresenta uma estrutura conceitual para identificar organizações sem fins lucrativos financeiramente vulneráveis. A análise empírica foi realizada através de estatística descritiva, na qual foram analisados dados de declarações fiscais de 4730 organizações de caridade dos Estados Unidos no ano de 1983. Os autores encontraram evidências que existe uma relação inversa entre a vulnerabilidade financeira que enfrenta uma organização sem fins lucrativos e a variação da receita, a liquidez e o patrimônio, ou seja, possuem uma relação direta com a resiliência financeira. E uma relação direta entre a vulnerabilidade financeira enfrentada e a dependência financeira e o endividamento, assim, possuem uma relação inversa com a resiliência financeira. Ainda aponta que existe uma absorção das dificuldades financeira através da diminuição de despesas administrativas.

Trussel (2002) desenvolveu um modelo preditivo de organizações que são consideradas financeiramente vulneráveis. Os testes empíricos foram realizados em uma amostra de mais de noventa e quatro mil organizações constantes no banco de dados *IRS Core Files* criado pelo *National Center for Charitable Statistics*, referente ao período de 1996 a 1999. Foram utilizados quatro indicadores financeiros e variáveis de controle para os setores aos quais as organizações sem fins lucrativos pertencem. Os resultados apontaram que o endividamento e a dependência financeira estão positivamente relacionados a vulnerabilidade financeira e a margem operacional e o tamanho estão negativamente relacionados à vulnerabilidade financeira.

Keating *et al.* (2005), objetivaram determinar quais variáveis melhor explicam a probabilidade de dificuldades financeiras de uma organização sem fins lucrativos, ao comparar dois modelos usados para prever a falência no setor corporativo (Altman, 1968 e Ohlson, 1980) com o modelo usado por Tuckman e Chang (1991). Os autores encontraram como resultados que o modelo de Ohlson (1980) tem maior poder explicativo do que Tuckman e Chang (1991) ou Altman (1968) na previsão de quatro medidas diferentes de vulnerabilidade financeira, a saber risco de insolvência, a perturbação financeira, a perturbação no financiamento e a interrupção de programas. No entanto, os autores chegaram à conclusão de que nenhum dos modelos, individualmente ou combinados, é eficaz na previsão de dificuldades financeira e, portanto, propuseram um novo modelo de vulnerabilidade financeira. Neste novo modelo adicionaram as variáveis já existentes nos três outros modelos a dependência de recursos comerciais e o volume de investimentos financeiros. A adição dessas duas variáveis tornou o modelo mais explicativo e, conforme o esperado, elas apresentaram relação negativa com a vulnerabilidade financeira.

Amaral (2008) desenvolveu uma pesquisa com intuito de verificar o perfil de financiamento das IFES durante os governos Collor, Itamar, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Por meio de estatísticas descritivas de dados financeiros disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC), pelos entes federativos e das próprias organizações, o autor identificou uma redução substancial na destinação de recursos federais a partir de 1990 com tendência à recuperação a partir de 2004. Ainda, chegou às conclusões que, no tocante à autonomia universitária instituída pela Constituição Federal de 1988, esta não se concretizou após o normativo ter sido promulgado e que os orçamentos dependem integralmente do poder executivo, o que constitui fontes de vulnerabilidades financeiras das IFES.

Wangenge-Ouma, G. (2011) procurou descrever os desafios financeiros enfrentados por universidades africanas, adicionalmente foi feito um estudo de caso de como algumas universidades públicas quenianas e sul-africanas têm tentado mitigar as dificuldades de dependência de recursos através da interlocução com fontes de financiamento alternativas. O estudo conclui que, embora a diversificação de receitas apresente uma oportunidade para as universidades mitigarem as dificuldades de dependência de recursos, uma combinação de fatores, especialmente os relacionados a pequenos mercados domésticos e os desafios relacionados à capacidade instalada de oferecimento de serviços, restringem possibilidades de diversificação significativa de receitas para muitas universidades africanas.

Goddard *et al.* (2014) examinaram as universidades âncoras, num contexto de uma mudança no financiamento da educação superior inglês, combinando os vários componentes dessas mudanças em um indicador multivariado de vulnerabilidade financeiras para 116 universidades na Inglaterra. Os autores encontraram como resultados que a vulnerabilidade está relacionada negativamente a fatores como o tamanho da organização, a intensidade da pesquisa, ao crescimento da participação do financiamento governamental e a proporção de estudantes estrangeiros. Por outro lado, a vulnerabilidade financeira está positivamente relacionada à taxa de abandono escolar e ao endividamento. O artigo conclui com uma discussão sobre a necessidade de sensibilidade às questões locais em qualquer futura reestruturação da educação superior inglesa decorrente de mudanças de financiamento.

Irvine e Ryan (2019) objetivaram avaliar a saúde financeira do setor público educacional australiano, através de estatísticas descritivas dos dados financeiros das 39 universidades australianas no período de 2009 a 2015. Para os autores os fatores que conduzem à vulnerabilidade financeira são a dependência de poucas fontes de recursos, a ausência de reservas financeiras, o endividamento, os elevados custos administrativos. Os autores concluíram que, embora seja viável financeiramente, o setor educacional mostra sinais de vulnerabilidade financeira, principalmente nas áreas de controle de despesas e sustentabilidade financeira. Segundo os autores as universidades maiores, com maior potencial para diversificação de receitas, eficiência de despesas, baixo endividamento e capacidade de formação de reservas, têm maior probabilidade de alcançar a sustentabilidade financeira e, conseqüentemente, diminuir a vulnerabilidade financeira.

Os estudos de Galdino (2020) objetivaram identificar as variáveis que estão associadas à vulnerabilidade financeira das universidades federais brasileiras. Através de estatística descritiva e regressão logística múltipla foram analisados dados financeiros referentes ao período de 2008 a 2018 das 63 universidades federais criadas antes de 2018. Os autores observaram que os fatores que podem impactar a vulnerabilidade financeira IFES são as variações nos gastos com investimento e gastos de pessoal e encargos sociais, os ciclos políticos e o PIB.

Após essa revisão dos estudos progressos, é possível inferir quão densa e repleta de possibilidades pode ser a abordagem da temática tratada nesta pesquisa. A seguir, na Tabela 3, apresenta-se um resumo com todos os trabalhos por ora mencionados.

Tabela 3 Pesquisas anteriores sobre vulnerabilidade financeira em instituições sem fins lucrativos

Autores (as)	Unidade de Análise	Objetivos	Principais Resultados
Tuckman e Chang (1991)	Organizações de caridade sem fins lucrativos norte americanas	Analisar aspectos relacionados à vulnerabilidade financeira de entidades sem fins lucrativos.	Relação inversa entre a vulnerabilidade financeira e a variação da receita, a liquidez e o patrimônio; relação direta entre a vulnerabilidade financeira e a dependência financeira e o endividamento.
Trussel (2002)	Organizações de caridade sem fins lucrativos	Desenvolver um modelo preditivo para organizações que são consideradas financeiramente vulneráveis.	Relação direta entre a vulnerabilidade financeira e o endividamento e a dependência financeira; relação inversa entre a vulnerabilidade financeira e a margem operacional e o tamanho organizacional.
Keating <i>et al.</i> (2005)	Organizações sem fins lucrativos	Determinar quais variáveis melhor explicam a probabilidade de dificuldades financeiras de uma organização sem fins lucrativos	O modelo de Ohlson (1980) tem maior poder explicativo do que Tuckman e Chang (1991) ou Altman (1968) na previsão de quatro medidas diferentes de vulnerabilidade financeira, a saber risco de insolvência, a perturbação financeira, a perturbação no financiamento e a interrupção de programas; no modelo proposto pelos autores a dependência de recursos comerciais e o volume de investimentos financeiros apresentam relação inversa com a vulnerabilidade financeira.
Amaral (2008)	Instituições federais de educação superior brasileiras	Descrever o perfil de financiamento das IFES durante os governos Collor, Itamar, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.	Redução substancial na destinação de recursos federais a partir de 1990 com tendência à recuperação a partir de 2004; ausência de autonomia universitária das IFES: os orçamentos dependem integralmente do poder executivo, o que constituem fontes de vulnerabilidades financeiras das IFES.
Wangenge-Ouma, G. (2011)	Universidades públicas quenianas e sul-africanas	Descrever os desafios financeiros enfrentados por universidades africanas	A diversificação de receitas é uma oportunidade para mitigação das dificuldades de dependência de recursos; pequenos mercados domésticos e a capacidade instalada de oferecimento de serviços restringem as possibilidades de diversificação de receitas.
Goddard <i>et al.</i> (2014)	Universidades inglesas	Analisar as universidades inglesas âncoras, num contexto de uma mudança no financiamento da educação superior, combinando os componentes dessas mudanças em um indicador multivariado de vulnerabilidade institucional.	A vulnerabilidade está relacionada negativamente a fatores como o tamanho da organização, a intensidade da pesquisa, ao crescimento da participação do financiamento governamental e a proporção de estudantes estrangeiros; por outro lado, a vulnerabilidade financeira está positivamente relacionada à taxa de abandono escolar e ao endividamento.
Irvine e Ryan (2019)	Universidades australianas	Analisar a saúde financeira do setor público educacional australiano.	Relação direta entre a vulnerabilidade financeira e a dependência de poucas fontes de recursos, a ausência de reservas financeiras, o endividamento e os elevados custos administrativos. Relação inversa entre a vulnerabilidade financeira e o tamanho das

Autores (as)	Unidade de Análise	Objetivos	Principais Resultados
			organizações, a diversificação de receitas, a eficiência de despesas, o baixo endividamento e a capacidade de formação de reservas.
Galdino (2020)	Universidades federais brasileiras	Identificar as variáveis que estão associadas à vulnerabilidade financeira das universidades federais brasileiras.	Os fatores que podem impactar a vulnerabilidade financeira IFES são as variações nos gastos com investimento e gastos de pessoal e encargos sociais, os ciclos políticos e o PIB

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto aos estudos relacionados à temática resiliência financeira e suas dimensões, ainda não foi exaustivamente abordado quando se trata de universidades. Nota-se, pela evidenciação da Figura 3, que nem todos os estudos apresentam uma uniformidade de resultados no tocante às fontes de vulnerabilidades financeiras, de forma que a cada novo estudo é apresentando uma fonte de vulnerabilidade financeira diversa, o que reforça a necessidade de ampliação das pesquisas.

Nesse sentido, os estudos citados anteriormente trazem uma gama de aspectos que tornam as universidades financeiramente vulneráveis, no entanto, apresentam como característica predominante o fato de serem estudos essencialmente quantitativos, o que faz surgir uma lacuna de pesquisa quanto a análise qualitativa desses aspectos de vulnerabilidade financeira, o que permite o aprofundamento da temática e identificar outras características observáveis, mas que são difíceis de serem mensuradas.

3 Abordagem Metodológica

O método utilizado nesta pesquisa foi o estudo de caso único com a finalidade de analisar a vulnerabilidade financeira e orçamentária de uma universidade pública federal no Brasil. De acordo com Yin (2001), o método de estudo de caso tem vantagem em relação a outros métodos de pesquisa, em virtude de sua flexibilidade por permitir um levantamento profundo de todos os aspectos investigados e quando se deseja saber o “como” e o “por quê” de algum fenômeno que seja contemporâneo e sobre o qual o pesquisador tenha pouco ou nenhum controle.

De acordo com determinação da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 207, devido à existência da “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Constituição Federal, 1988), as universidades se diferenciam das demais IES, como faculdades, institutos federais, centro de educação tecnológica e centros universitários, o que as torna mais densas em termos de gestão orçamentária, motivo pelo qual o estudo se baseia de forma ampla nas universidades.

Nesse sentido, a escolha do caso foi realizada de forma intencional, considerando a facilidade de acesso às informações e a caracterização como caso típico de uma universidade federal brasileira que sofre com restrições orçamentárias. Yin (2001) destaca que o estudo de caso único é justificável sob certas condições, dentre elas a existência de um caso típico ou representativo do fenômeno sendo abordado.

A universidade é uma organização social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo (Chauí, 1999). De tal forma, que como organização social possuem muitas similaridades e diferenças entre si. As universidades federais são similares em características como a amarração institucional, as relações de trabalho, estruturas hierárquicas, missão institucional, formas de governança. Legalmente, foram concebidas como organizações autônomas, mas, na prática, sua realidade demonstra um grau cada vez maior de dependência de ações estatais para a consecução de sua missão organizacional. Socialmente, estão expostas a críticas quanto a baixa eficácia de suas ações, a existência de uma pauta ideológica e o custo elevado de funcionamento das universidades federais (Sodré, 2018).

Nas universidades federais a gestão de recursos humanos tem como ponto de partida a existência de uma vida funcional legalmente instituída para os servidores, desde o ingresso do servidor, aos planos de desenvolvimento da carreira, quanto aos aspectos relativos à segmentação e periodicidade, até sua aposentadoria e pensões, bem como a criação de cargos

e as políticas de remuneração. As Universidades Federais possuem margem operacional apenas nas disposições devidas sobre os quesitos e indicadores de desempenho em avaliações dos servidores.

A governança em universidades federais, entendida como o processo de criação de políticas e decisões de alto nível nessas organizações, são realizadas por meio de órgãos colegiados. Esse processo de tomada de decisão evidencia as relações existentes entre as dimensões do poder e da estrutura organizacional das universidades públicas brasileiras. Estrategicamente, as decisões são fortemente influenciadas pela estrutura de poder e interesses estatais ou dos grupos predominantes nelas representados (Lopes & Bernardes, 2005; Santos & Bronnemman, 2013).

Apesar dessas similaridades as universidades federais também apresentam diferenças entre si, tais como dinâmica política, idade, porte e abrangência. As diferenças quanto ao porte podem ser evidenciadas pelo seu número de alunos, número de cursos graduação, número de programas de pós-graduação, número de departamentos, número de campi e cidades de atuação, tamanho do orçamento. Nesse sentido, dentre essas organizações existem aquelas que possuem pouco mais de três mil alunos e outras que possuem mais de sessenta mil alunos, bem como organizações com orçamentos anuais que diferenciam entre si em mais de 80% entre si.

Levando em consideração as similaridades e diferenças entre as Universidades Federais, essas organizações foram classificadas considerando o seu ano de criação e o seu tamanho. Quanto ao ano de criação, as universidades federais foram separadas em organizações fundadas ou transformadas em universidades antes da criação do REUNI e em organizações fundadas ou transformadas em universidades federais após a criação do REUNI.

Quanto ao tamanho, as universidades federais foram separadas em universidades grandes, considerando se possuíam mais de quarenta mil alunos de graduação e de pós-graduação, conforme informações do Censo da Educação Superior 2019 e em universidades médias e pequenas, considerando se possuíam menos de quarenta mil alunos de graduação e de pós-graduação, conforme informações do Censo da Educação Superior 2019 (INEP, 2019). A seguir, na Tabela 4, apresenta-se a classificação das universidades federais brasileiras considerando seu ano de criação e o seu tamanho.

Tabela 4 **Categorização das universidades federais brasileiras**

FUNDAÇÃO / TAMANHO	PRÉ REUNI (antes de 2005)	PÓS REUNI (após de 2005)
GRANDE	UFRJ, UFF, UNB, UFBA, UFPA, UFMG, UFRGS, UFMA, UFPE	
MÉDIA / PEQUENA	UFSC, UFC, UFPR, UTFPR, UFRN, UFPB, UFG, UFPI, UFAM, UFS, UFES, UFAL, UFU, UFSM, UFJF, UFMT, UFRRJ, UFMS, UFPeI, UFCG, UFSCar, UFV, UNIFESP, UFRPE, UFT, UNIRIO, UFOP, UFLA, UFSJ, UFERSA-RN, UFRG, UFVJM, UNIFAP, UNIR, UFAC, UNIVASF, UNIFEI, UFRA, UNIFAL, UFRR, UFTM, UNIFESSPA, UFCSPA	UFABC, UFGD, UFRB, UNIPAMPA, UFFS, UFOPA, UNILA, UNILAB, UFCA, UFESBA, UFOB, UFAPE, UFCAT, UFDPAr, UFJ, UFR, UFNT

Fonte: Elaborado pela autora.

A universidade estudada, denominada de UFXX, está no grupo de universidades grandes que foram fundadas antes da criação do REUNI. Como esse grupo de universidades tem mais características comuns entre si, sugere-se que os resultados apresentados neste estudo podem ser transferidos para as demais organizações do grupo.

A unidade de análise compreende o processo de formação do orçamento na administração central de uma universidade federal e como o orçamento da administração central afeta o orçamento das unidades e a partir desse processo como surgem as vulnerabilidades orçamentárias e financeiras dentro da instituição.

O período de análise do estudo compreende as vulnerabilidades orçamentárias e financeiras percebidas no período atual, especificamente no ano de 2021. No entanto, as pressões que a universidade federal sofre tem uma característica de serem crescentes ao longo do tempo, por isso foi necessário contextualizado historicamente as pressões exercidas sobre a universidade estudada que culminaram nas vulnerabilidades financeiras e orçamentárias atuais.

Dado que se pretendeu estudar uma universidade federal durante um período em que estas organizações estão sofrendo os efeitos de restrições em seus orçamentos, o caso foi escolhido por conveniência do pesquisador em ter acesso aos entrevistados.

As fontes de dados utilizadas foram documentos e entrevistas. Quanto aos documentos, utilizaram-se como fontes os Relatórios de Gestão da UFXX de 2019, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), referente ao período, 2018 a 2023, atas de reuniões do Conselho Universitário, leis, instruções normativas, ofícios, resoluções. Esses documentos

permitiram obter informações sobre como está estruturado o ciclo orçamentário na UFXX e quais os setores que atuam ativamente no processo orçamentário e financeiro. Esses setores-chaves estão descritos na Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 Setores-chaves do processo orçamentário e financeiro

Org/Departamento	Papel no orçamento
Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento	Responsável por auxiliar o Reitor a definir os limites orçamentários para cada unidade orçamentária e debater o orçamento com os gestores das unidades orçamentárias mais expressivas.
Pró-Reitoria de Recursos Humanos	Responsável pela gestão de pessoas e pelos processos referentes à administração de pessoal da UFXX. A despesa com pessoal compreende a maior despesa do orçamento da Universidade.
Pró-Reitoria de Pesquisa	Recebe orçamento para algumas atividades específicas de pesquisa e faz a intermediação entre pesquisadores e financiadores para captação de recursos externos.
Pró-Reitoria de Administração	Recebe, gerencia e executa a maior parte das verbas de custeio da Universidade.
Departamento de Logística de Suprimentos e de Serviços Operacionais	Executa as atividades de aquisição, controle, estocagem e distribuição de insumos e bens permanentes e dos serviços de infraestrutura operacional, a saber, transporte, segurança, limpeza e gerência de resíduos sólidos, fiscalização de cantinas e de publicidade nos campi, correios, malote, reprografia e arquivamento final de documentos administrativos.
Divisão de Orçamento	Responsável pela distribuição e controle dos recursos orçamentários da UFXX de acordo com as diretrizes traçadas pelo Reitor.
Diretoria de Obras	Gerir os projetos de obras e construções da Universidade. É responsável pelo planejamento técnico, administração e manutenção do patrimônio imobiliário da Universidade.
Diretoria de Unidades Acadêmicas	Compõem o Conselho Universitário, o Conselho de Curadores e o Conselho de Diretores, instâncias superiores de decisão, que abordam temas que impactam o orçamento. E são responsáveis pela gestão do orçamento da sua unidade.
Seção de Contabilidade de unidades acadêmicas	Responsável pela execução orçamentária e financeira das despesas públicas, bem como pela gestão financeira, orçamentária e contábil da unidade.
Seção de Compras de unidades acadêmicas	Responsável pela aquisição de materiais de consumo, bens patrimoniais e contratação de serviços.

Fonte: Elaborado pela autora.

Também foram conduzidas entrevistas entre o final do mês de fevereiro e o mês de maio de 2021. Para a realização das entrevistas, inicialmente, foi construído um roteiro de entrevistas conforme demonstrado no Apêndice C. O roteiro da presente pesquisa foi adaptado do roteiro desenvolvido nos artigos de Barbera (2017) e Barbera *et al.* (2019), adequando as perguntas a realidade de uma universidade federal brasileira. O roteiro do artigo de Barbera *et al.* (2019) foi solicitado por e-mail aos autores.

O roteiro de entrevistas foi direcionado a compreender e confirmar as informações obtidas através da análise documental sobre como está estruturado o processo orçamentário dentro da UFFX. Adicionalmente buscou-se questionar sobre a percepção dos entrevistados sobre os problemas orçamentários e financeiros enfrentados pela Universidade com vistas a responder ao problema de pesquisa. A Tabela 6 descreve as categorias das perguntas utilizadas nas entrevistas:

Tabela 6 Categorias das perguntas da entrevista

Categorias	Objetivo	Exemplos de perguntas
Processo orçamentário	Compreender como está estruturado o ciclo orçamentário na Universidade	Qual o papel do seu setor no orçamento? Quais são as fontes de receitas da Universidade?
Vulnerabilidades percebidas	Identificar quais as vulnerabilidades financeiras são percebidas pelos entrevistados	Como você avaliaria a situação financeira da universidade quanto a capacidade de geração de receitas próprias? Há riscos/vulnerabilidades financeiras que a universidade enfrenta?
Respostas organizacionais	Identificar se a Universidade adota alguma estratégia para evitar ou mitigar o impacto das vulnerabilidades	O que está sendo feito para gerenciar os riscos/vulnerabilidades financeiras?

Fonte: Elaborado pela autora.

Finalizado o roteiro de entrevistas, ele foi submetido à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFMG, tendo a situação do Parecer como “Aprovado”. O Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) é representado pela sequência numérica: 45231821.3.0000.5149.

Dentro das possibilidades de formas de entrevistas optou-se pelas entrevistas semiestruturadas devido a sua característica de ser orientada por um roteiro, mas com liberdade de serem acrescentadas novas questões pelo entrevistador. Essa forma permite um melhor aproveitamento dos diálogos e possibilita ao pesquisador um direcionamento para tornar o entrevistado mais concentrado em questões voltadas ao projeto (Brinkmann, 2018).

Finalizado os ajustes necessários ao roteiro, os entrevistados foram contactados por ligações telefônicas ou e-mail. Adotou-se como estratégia iniciar as entrevistas pelos setores mais operacionais e, posteriormente, para os setores mais estratégicos. A Tabela 7 mostra que, no total, foram realizadas quinze entrevistas, porém em duas dessas entrevistas, foram entrevistadas mais de uma pessoa simultaneamente e, portanto, foram entrevistadas ao todo dezoito pessoas. Cada entrevistado foi entrevistado uma única vez.

Tabela 7 Características dos entrevistados

Cargo	Função/Setor	Unidade	Duração de mandato	Participa da atual gestão?	Tempo de entrevista	Data da entrevista
Professor	Ex Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento	Administração Central	4 anos	Não	1 hora e 14 minutos	24/02/2021
Técnico em Contabilidade	Chefe da Seção de Contabilidade	Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas	-	Sim	56 minutos	13/04/2021
Técnico em Contabilidade da	Chefe da Seção de Contabilidade	Faculdade de Ciências Exatas	-	Sim	32 minutos	13/04/2021
Contadora	Chefe da Seção de Compras	Faculdade de Educação	-	Sim	1 hora e 07 minutos	20/04/2021
Auxiliar em Administração	Chefe da Seção de Contabilidade	Faculdade de Ciências Agrárias	-	Sim	55 minutos	21/04/2021
Assistente em Administração	Seção de Contabilidade	Faculdade de Medicina	-	Não	1 hora e 16 minutos	23/04/2021
Professor	Diretor da Unidade	Faculdade de Ciências Agrárias	4 anos	Sim	39 minutos	29/04/2021
Assistente em Administração	Diretor do Departamento de Logística e Suprimentos	Administração Central	-	Sim	1 hora	29/04/2021
Engenheiro	Diretor do Departamento de Obras	Administração Central	-	Sim	30 minutos	07/05/2021
Professor	Pró-Reitor de Administração	Administração Central	4 anos	Sim	48 minutos	10/05/2021
Professor	Pró-Reitor de Pesquisa	Administração Central	4 anos	Sim	51 minutos	11/05/2021
Professor	Diretor da Unidade	Medicina	4 anos	Sim	53 minutos	11/05/2021
Professor	Pró-Reitor de Recursos Humanos	Administração Central	4 anos	Sim	53 minutos	14/05/2021
Professor	Diretor da Unidade	Faculdade de Engenharia	4 anos	Sim	40 minutos	19/05/2021
Assistente em Administração	Chefe da Seção de Compras	Faculdade de Engenharia	-	Sim		19/05/2021
Assistente em Administração	Chefe da Seção de Contabilidade	Faculdade de Engenharia	-	Sim		19/05/2021
Professor	Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento	Administração Central	4 anos	Sim	1 hora e 23 minutos	28/05/2021
Assistente em Administração	Vice Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento	Administração Central	4 anos	Sim		28/05/2021

Fonte: Elaborado pela autora.

Essas entrevistas tiveram duração entre trinta minutos e uma hora e meia e foram realizados de forma virtual por meio do aplicativo Microsoft Teams[®] ou pelo aplicativo Zoom[®]. Sempre com a autorização do entrevistado, as entrevistas foram gravadas e, subsequentemente, transcritas literalmente.

Os entrevistados que exercem as funções de diretoria de setores estratégicos, como as Pró-Reitorias e Diretorias de unidades, são predominantemente professores. Já os entrevistados que exercem funções de diretoria de setores operacionais, como das seções de contabilidade e de compras das unidades, são exercidos por cargos diversos, de todos os níveis de ensino. Ainda, dentre os entrevistados, apenas um deles não exerce nenhuma função na gestão atual e outro entrevistado não exerce a função sobre o qual foi questionado.

Quanto ao tratamento dos dados, inicialmente buscou-se obter uma descrição do processo orçamentário da UFXX. As informações obtidas através dos documentos analisados foram somadas às descrições contidas nas declarações dos entrevistados até formar o panorama sintético do processo orçamentário da UFXX. Esse processo orçamentário compreende o planejamento, a execução financeira, a prestação de contas, bem como os principais setores envolvidos e como se dá o fluxo das atividades.

Posteriormente, foi realizada a análise de conteúdo das entrevistas. Os dados foram codificados a partir de cada entrevista e de maneira manual. Cada código construído recebeu um nome correspondente à ideia expressa no segmento de texto que foi selecionado. A Tabela 8 descreve os códigos que emergiram da categorização das entrevistas:

Tabela 8 Códigos da categorização das entrevistas

Código
Prazos
Volume de recursos
Repasse financeiro
Transparência
Planejamento orçamentário
Sistemas de informação
Uniformização da informação orçamentária e financeira
Ineficiência processual
Recursos humanos
Treinamento

Fonte: Elaborado pela autora.

Identificados os códigos que emergiram das entrevistas, foram relacionadas todas as citações que traziam alguma informação referente ao código correspondente. Posteriormente às condensações, as informações foram destacadas para análise resultando em interpretações inferenciais, ou seja, em análises críticas e reflexivas sobre as vulnerabilidades financeiras percebidas e respostas organizacionais.

4 O processo orçamentário e financeiro da UFXX

As universidades federais são autarquias mantidas pela União e, portanto, não determinam o seu próprio orçamento, dessa forma, o orçamento das universidades federais está contido dentro do orçamento federal. Essas organizações são classificadas como unidades orçamentárias do MEC. E a Secretaria de Orçamento de Federal (SOF), subordinada ao Ministério da Economia, é quem coordena, consolida e supervisiona a elaboração da LDO e da Lei Orçamentária Anual (LOA) da União, ou seja, a SOF é quem determina o Orçamento do MEC, que por sua vez destina os recursos orçamentários para universidades federais.

O processo orçamentário das universidades federais se inicia pela proposição pelo governo federal dos instrumentos de planejamento e orçamento, o Plano Plurianual (PPA), que estabelece as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos, a LDO que estabelece as metas e prioridades para a elaboração da LOA, fazendo sua ligação com o PPA e a LOA que apresenta as metas e prioridades de governo para um determinado exercício financeiro, ou seja, que permite a operacionalização do orçamento público.

Com a edição da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do extinto Ministério do Orçamento e Gestão, o processo orçamentário brasileiro passou a utilizar a técnica do orçamento-programa. Dessa forma, as universidades federais têm seus orçamentos distribuídos em programas nos quais são alocados os recursos necessários a realização de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Ao verificar a peça orçamentária da LOA destinada ao orçamento da UFXX do exercício 2021, identificou-se os seguintes programas para os quais a organização recebe recursos:

0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo

0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União

0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais

0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais

0910 – Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades Nacionais e Internacionais

0999 – Reserva de Contingência

2080 – Educação de Qualidade Para Todos

2109 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação

5011 – Educação Básica de Qualidade

5012 – Educação Profissional e Tecnológica

5013 – Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

Os programas do orçamento das universidades federais são também divididos por fontes de recurso, que é a classificação da receita segundo a destinação legal dos recursos arrecadados. Ao verificar a peça orçamentária da LOA destinada ao orçamento da UFXX do exercício 2021, identificou-se as seguintes fontes de recursos:

- 100 – Recursos Primários de Livre Aplicação
- 150 – Recursos Próprios Primários de Livre Aplicação
- 151 – Recursos Livres da Seguridade Social
- 156 – Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social
- 163 – Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens
- 156 – Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social
- 169 – Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público
- 180 – Recursos Próprios Financeiros
- 181 – Recursos de Convênios
- 188 – Recursos Financeiros de Livre Aplicação

Por fim, o orçamento das universidades federais está dividido em três grupos segundo o Grupo de Natureza de Despesa, que agrega seus elementos com características comuns quanto ao objeto de gasto:

- 1 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais;
- 3 – Outras Despesas Correntes
- 4 – Investimentos.

As Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, que compreendem os gastos com a folha de pagamento de servidores ativos, inativos e pensionistas, são despesas obrigatórias, estabelecida no orçamento por uma estimativa da folha de pagamento das universidades federais referentes ao ano anterior. Essa estimativa da folha de pagamento geralmente utiliza o mês de março do ano anterior, um mês que possui poucos eventos que alteram o montante da folha de pagamento, como férias e afastamentos, o que faz com que a LOA sempre apresente uma estimativa abaixo do que será executado para este fim. Ainda, existe uma parcela de orçamento, destinado as contratações futuras da organização que não se encontra no orçamento específico das universidades, esse valor fica reservado conjuntamente a todas as IES, no orçamento do MEC, e só são repassadas ao orçamento da respectiva organização mediante a contratação dos novos servidores.

A Pró-Reitoria de Recursos Humanos é o setor responsável por gerar a folha de pagamento e acompanhar o crescimento vegetativo das despesas com pessoal para não atingir os limites orçamentários e de pessoal determinados pelo MEC. Através desse acompanhamento é que a Pró-Reitoria de Recursos Humanos determina o quantitativo de servidores e contratos temporários de professores que serão contratados no exercício. O Departamento de Contabilidade e Finanças é responsável pelo pagamento da folha de pagamento e por subsidiar a Pró-Reitoria de Recursos Humanos de informações financeiras. As universidades federais têm pouca gerência sobre a folha de pagamento de seus servidores, uma vez que o MEC é quem determina o quantitativo de vagas que podem ser preenchidos na universidade, a remuneração e benefícios de servidores ativos, inativos e pensões são determinados integralmente por leis federais, bem como o plano de carreira e as formas de progressão.

Quanto aos recursos discricionários, a Instrução Normativa nº 01 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, de 10 janeiro de 2019 passou a determinar que os órgãos integrantes da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, passassem a elaborar um Plano Anual de Contratações (PAC), que é um documento que consolida a demanda anual de materiais, serviços e obras, bem como a programação das respectivas contratações e dispêndio financeiro correspondente, levando em consideração a qualidade do gasto, as contratações vigentes, o PPA, a LDO e a LOA. Contratações fora do PAC demandam que se faça uma solicitação ao Ministério da Economia, com a justificativa da urgência do pedido ou do motivo da demanda não constar no PAC, que decidirá sobre a autorização desses pedidos. A elaboração desse plano começa no mês de abril do ano anterior à vigência da PAC e termina 15 dias após a aprovação da LOA, período em que os órgãos devem adequar os respectivos PAC ao orçamento aprovado. Nesse sentido, as unidades gestoras passaram a partir do ano de 2019 a elaborar esse informativo, como primeira forma de planejamento.

A parte de livre aplicação dos recursos discricionários do grupo 3 e do grupo 4 do orçamento são distribuídos com base na Matriz de Outros Custeios e Capital (OCC) ou Matriz Andifes (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior), instituída pelo Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010 e pela Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013. O surgimento dessa matriz, com vistas a uma alocação oficial à educação de nível superior dentro do orçamento estatal, teve participação da Andifes, uma organização que traz debates sobre as demandas das universidades federais brasileiras através do diálogo com o MEC.

O cálculo dos recursos destinados a cada organização por meio da Matriz OCC leva em consideração um orçamento básico e um orçamento de investimento. O orçamento básico é composto de duas partes: a parcela de manutenção básica, que considera uma unidade básica de custeio multiplicado pelo número de alunos equivalentes de cada organização, e corresponde a 80% do valor total do orçamento básico e a parcela de qualidade e produtividade, que considera aspectos qualitativos através de indicadores, como qualidade dos serviços oferecidos e a produção científica da organização. O orçamento de investimento leva em consideração uma parcela de equalização, com vistas a possibilitar a conservação da infraestrutura física e patrimonial ao contemplar a situação específica de cada organização e uma parcela de políticas públicas de expansão do sistema federal de ensino superior, com vistas ao incentivo ao crescimento quantitativo e qualitativo do setor. Essa parcela de equalização também tem a função de garantir que as universidades federais não recebam recursos em valores inferiores aos recebidos no ano anterior. A matriz OCC utiliza os dados do Censo da Educação Superior realizado pelo INEP, as informações do quantitativo e avaliação dos programas de pós-graduação fornecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a avaliação dos programas de graduação, os dados do banco de professores equivalentes e do programa de residência médica fornecidos pelo MEC (MEC, 2006).

Os recursos discricionários que são distribuídos à parte dos recursos da Matriz OCC são destinados a assistência estudantil, ao programa idioma sem fronteiras, a educação básica e tecnológica, ao ensino a distância. Há ainda os recursos de investimentos, sobretudo os destinados as obras, que são negociados caso a caso com o MEC (MEC, 2006).

Realizada a distribuição de recursos às universidades federais por meio da Matriz OCC e dos demais recursos extra matriz pelo MEC, cabe à SOF a consolidação das informações no projeto de LOA federal, que o encaminhará ao Presidente da República e este o direcionará ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto. E é nesse momento que as universidades federais têm conhecimento dos recursos orçamentários que o MEC e o governo federal estão alocando para elas.

A Constituição Federal apresenta no Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, em seu art. 35, § 2º, que a LDO deve ser encaminhada ao legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, em 15 de abril e deverá ser devolvida para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, em 17 de julho. Já o projeto de LOA deve ser encaminhado ao legislativo quatro meses antes do encerramento do exercício e devolvida para sanção presidencial até o encerramento da sessão

legislativa, em 22 de dezembro. No entanto, rotineiramente esses dispositivos não são devolvidos pelo legislativo para sanção presidencial dentro dos prazos especificados, a LDO geralmente é devolvida pouco antes do fim do exercício financeiro, uma vez que a falta de aprovação impede a interrupção da sessão legislativa, nos termos do art. 57, § 2º da Constituição Federal. No que concerne ao projeto de LOA, o normativo em nada acrescenta acerca da hipótese da ausência de sua apreciação, o que acarreta a aprovação dentro do exercício financeiro correspondente.

Dessa forma, as universidades federais ficam alguns meses aguardando que o Congresso Nacional aprove a LOA federal e, geralmente, neste período, atuam junto aos seus parlamentares para que aprovem emendas parlamentares visando uma suplementação orçamentária e o apoio a projetos específicos. Nesse interim, para que continuem exercendo suas atividades, as universidades federais são autorizadas por meio da LDO a executar uma parcela dos valores que foram determinados no projeto de LOA.

Apenas a partir da aprovação da LOA é que a UFFX começa uma discussão interna sobre o orçamento. O Reitor da universidade junto ao Pró-Reitor de Planejamento passam a determinar como será a distribuição dos recursos destinados as outras despesas correntes e as despesas de investimento dentro da organização. Os recursos destinados as outras despesas correntes são para a contratação de pessoal terceirizado de vigilância, portaria e limpeza, contas de água, energia, telefonia e internet e materiais de expediente. Já as despesas de investimento custeiam obras, aquisição de bens permanentes e serviços terceirizados de manutenção da infraestrutura das instalações.

Os recursos são distribuídos entre os setores administrativos, as unidades acadêmicas e as unidades especiais, que são responsáveis pela gestão e execução do orçamento, passando a serem identificadas como unidades gestoras, dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Esse programa consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo federal.

Parte dos recursos são destinados às unidades acadêmicas por meio de uma matriz orçamentária, semelhante à utilizada pelo MEC, que leva em consideração elementos quantitativos, como a área física construída, o número de alunos da graduação e da pós graduação, o número de servidores e elementos qualitativos, como a avaliação dos cursos de graduação, a avaliação da pós-graduação, a produção científica, a eficiência na formação de alunos de graduação, a relação aluno-professor, a titulação dos docentes. Os recursos distribuídos através dessa matriz é que proporcionam flexibilidade ao gestor da unidade

gestora para a execução orçamentária. Outra parte do orçamento é destinado a recursos extra matriz, que considera características específicas de determinadas unidades acadêmicas, como, por exemplo, uma fazenda universitária, e são destinados a fins específicos, como o pagamento de energia, água, telefonia e terceirizados, no qual o gestor não tem muita flexibilidade de execução.

Já a alocação dos recursos para as unidades administrativas não é feita através de uma matriz. Os montantes financeiros são alocados de acordo com os recursos destinados nos anos anteriores acrescidos de alguma variação percentual e de novas demandas que surjam ao longo do ano, e partem de um direcionamento do Reitor da Universidade.

Para subsidiar a decisão da alocação dos recursos orçamentários a Diretoria de Orçamento realiza projeções e simulações de acordo com os parâmetros determinados pelo Reitor e pelo Pró-Reitor de Planejamento. A Diretoria de Orçamento faz parte da Pró-Reitoria de Planejamento e é responsável por instrumentalizar a distribuição dos recursos destinados as outras despesas correntes e os investimentos na UFXX, controlar a execução do orçamento pelas unidades gestoras e subsidiar a tomada de decisão com base nas informações sobre o orçamento.

Formulada a proposta orçamentária, o Reitor a apresenta aos diretores das unidades acadêmicas, especiais e administrativas, no chamado Conselho de Diretores, para que ela seja apreciada e aprovada. A partir daí, essas unidades podem planejar e executar o seu orçamento. Quando o orçamento interno da UFXX é aprovado pelo Conselho de Diretores, as unidades gestoras reveem o seu PAC e as demandas que surgiram após o seu envio e passam a definir as prioridades na execução do orçamento e quais despesas poderão ser realizadas e quais não poderão.

A Pró-Reitoria de Administração concentra a maior parte dos gastos de custeio da UFXX, uma vez que ela é a responsável por todas as atividades meio da organização. É ela quem faz as aquisições para a administração central e os setores que não possuem orçamento próprio, realiza serviços de importação, centraliza licitações e contratações que são comuns a toda universidade, gerencia a frota de transportes, os serviços de limpeza e a segurança universitária, faz manutenção da infraestrutura física da universidade, faz a gestão de obras e ambiental. Essa Pró-Reitoria também fica responsável pela gestão de recursos obtidos por convênios ou investimentos governamentais para grandes obras ou a aquisição de grandes equipamentos, durante sua construção ou aquisição.

Nas unidades acadêmicas, geralmente estão envolvidos neste processo de planejamento orçamentário a Diretoria da unidade, que prevê as diretrizes e prioridades na

execução do orçamento e aprova os processos de compra e a contratação de serviços; a Seção de Compras, que se encarrega da instrução e execução dos processos de licitação para a compra de materiais e contratação de serviços e presta assessoria técnica aos compradores e professores dos departamentos. Também participa a Seção de Contabilidade, que é responsável por subsidiar a decisão da Diretoria sobre o orçamento, fornecendo informações sobre a previsão de receitas e despesas, além de planejar e controlar a execução financeira, realizar empenhos, realizar pagamentos a fornecedores, efetuar lançamentos contábeis no SIAFI, elaborar demonstrativos contábeis, declarar obrigações acessórias, acompanhar convênios, assessorar fornecedores e servidores.

O fluxo da execução orçamentária geralmente é da seguinte forma: começa com o demandante solicitando a Seção de Compras algum material, bem ou serviço e esta faz a instrução do processo licitatório e repassa as informações para a Diretoria da unidade. A Diretoria da unidade, por sua vez aprova a compra ou a contratação de serviço. Daí o processo segue para a Seção de Contabilidade que verifica se a unidade gestora tem recursos disponíveis para fazer a aquisição na modalidade pretendida, em caso positivo o empenho é efetuado e é solicitado a liberação financeira dos recursos no SIAFI junto a Diretoria de Orçamento. O processo retorna à Seção de Compras, que efetua a licitação e aquisição do bem ou serviço. O bem é entregue na Seção de Patrimônio, Seção de Almoxarifado ou o serviço é prestado para o demandante, que confirma para a Seção de Contabilidade o recebimento do bem ou a prestação do serviço. Por fim, a Seção de Contabilidade faz a liquidação, o pagamento e os registros contábeis pertinentes. Essa é uma representação resumida do fluxo da execução orçamentária que pode ser estendido a todas as unidades gestoras, ressalvando que pode haver alguma variação de unidade gestora para unidade gestora.

As unidades acadêmicas recebem recursos discricionários que visam custear uma parte de seus terceirizados, despesas como energia elétrica, água, internet, telefone, aquisição de material de consumo e serviços, aquisição de bens. O valor alocado para as unidades acadêmicas é pequeno em relação aos valores executados pela administração central. Outra fonte de recursos, que pode ser bem expressiva para algumas unidades acadêmicas, são os recursos próprios, por exemplo, da cobrança de aluguel por uso de seus espaços, prestação de serviços, contratos de pesquisa e taxa de matrículas para cursos de extensão. Esses recursos são depositados via guia de recolhimento a união (GRU) em uma conta específica da unidade acadêmica e a Diretoria de Orçamento faz a implantação orçamentaria no SIAFI para que estes recursos sejam executados pela respectiva unidade gestora. Essas unidades também recebem recursos de convênios firmados com prefeituras, estados e agências de fomento. E a

proporção de recursos entre as diferentes fontes são distintas entre as unidades acadêmicas, por exemplo, para algumas unidades, aquelas que possuem muitas atividades que geram receitas, os recursos próprios são maiores do que os recursos governamentais, já outras unidades quase não possuem recursos próprios. Portanto, cada unidade acadêmica é peculiar e apresenta uma expressividade distinta para cada fonte de recursos no seu orçamento.

Além disso, os docentes podem captar recursos para desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão, através da submissão aos editais lançados pelos organismos financiadores nacionais e internacionais, sejam as agências de fomento (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), CAPES, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), entre outras), sejam outros órgãos públicos e privados (Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Fundação Ford, Instituto Serrapilheira, Fundação Rockefeller, Fundação Bill e Melinda Gates etc.). A captação desses recursos depende, de modo geral, da iniciativa do pesquisador, de forma independente das políticas da administração central da UFXX e a execução desses projetos, além de proporcionar recursos para a aquisição de equipamentos para as unidades responsáveis por sua execução, gera, nos casos previstos, o recolhimento de uma taxa que serve como compensação pelo uso das instalações e equipamentos da organização. A forma de execução desses recursos também depende de cada órgão financiador. O CNPq, por exemplo, recebe a proposta do pesquisador, onde consta a previsão de como serão utilizados os recursos destinados ao projeto, a agência de fomento faz o aporte de recursos diretamente ao pesquisador, que gerencia, executa e presta contas diretamente ao CNPq. Portanto, nestes projetos a unidade administrativa não tem participação ativa no gerenciamento dos recursos. Já os recursos de convênios com a CAPES são aportados à Universidade, mas eles já vêm com a destinação e o montante de recursos definido para cada programa de pós-graduação conveniado.

A UFXX conta com fundações de apoio ligadas à área de assistência estudantil, à projetos pesquisa, ensino, extensão, desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e estímulo à inovação. Elas são responsáveis gerenciar administrativa e financeiramente projetos da organização, por meio da elaboração de propostas, da captação de recursos, de compras, de importações, da contratação de pessoal, de auditoria, de assessoria jurídica, da prestação de contas, da gestão de concursos, entre outras. Elas devem prestar contas ao Conselho Universitário.

O Departamento de Contabilidade e Finanças tem como funções gerenciar os recursos financeiros da UFXX de forma mais central, controlar e executar o pagamento da folha de

pagamento da universidade, analisar e consolidar as demonstrações contábeis e prestar assessoria as demais unidades gestoras sobre procedimentos na execução orçamentária e sua contabilização.

Ao final do exercício financeiro, o Departamento de Contabilidade e Finanças faz a apresentação das demonstrações contábeis da Universidade e esta faz a prestação de contas por meio de seu Relatório de Gestão, uma exigência do art. 70 da Constituição Federal, que consolida informações acadêmicas, administrativas, operacionais e financeiras da universidade. O Conselho Universitário faz a aprovação das contas da Universidade, e das fundações de apoio. A fiscalização interna da execução orçamentária e financeira fica a cargo da Auditoria, do Conselho de Curadores e da Comissão de Orçamento e Contas e externamente a Universidade presta informações ao MEC, a CGU, ao TCU, a Advocacia Geral da União (AGU), ao MPF e ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), bem como aos usuários do Serviço de Informação ao Cidadão.

Com base no que foi apresentado acima é possível se ter uma ideia de como é o processo orçamentário na UFXX, onde buscou-se analisar e expor de forma mais clara suas especificidades e principais setores envolvidos, o que nem sempre é de fácil entendimento, dada a dinamicidade e ramificações do processo como um todo.

5 Vulnerabilidades financeiras da UFXX

Neste capítulo encontra-se o levantamento das vulnerabilidades financeiras percebidas que emergiram das entrevistas. Adicionalmente serão apresentados os impactos que essas vulnerabilidades financeiras provocam sobre a gestão orçamentária e financeira da UFXX.

(i) Incerteza quanto aos prazos de aprovação do orçamento

A despeito da Constituição Federal estabelecer prazos para o envio ao Congresso Nacional e a devolução para sanção presidencial da LOA, rotineiramente esses prazos são desrespeitados e surge daí a primeira vulnerabilidade financeiras das universidades federais. Geralmente essas organizações iniciam o exercício financeiro sem uma LOA aprovada, e passam alguns meses nesta condição e essa situação prejudica o planejamento e a execução orçamentária das universidades federais. É a LOA o instrumento legal que autoriza a execução das despesas do exercício pelas organizações consignadas a ela, no entanto, a LDO autoriza a realização do orçamento com base nas dotações orçamentárias constantes no projeto de LOA em tramitação, na proporção de até 1/12 avos ao mês, mas especificamente no ano de 2021, na proporção de 1/18 avos ao mês.

Esses fragmentos de entrevistas ilustram a preocupação com o planejamento das atividades institucionais mediante o atraso na aprovação da LOA, ao relatar que:

Vejam a situação atual [...] nós não temos ainda uma Lei Orçamentária Anual para o ano de 2021, tudo que nós temos é um projeto de lei que o Ministério da Educação encaminhou ao Ministério da Economia que por sua vez encaminhou ao Congresso. Então nós estamos trabalhando no ano de 2021 sem o orçamento da universidade, porque o congresso ainda não votou. [...] Mas não dá pra trabalhar com o orçamento levando em conta aquilo que está na proposta? Eu diria não dá, não dá porque a questão é política, nós não temos nenhuma segurança de que aquilo que está na proposta é o que vai prevalecer (Entrevistado 1).

Anualmente fica todo mundo travado, aguardando o governo liberar o orçamento do ano, então, a gente fica aí, nós estamos o que, em abril, de janeiro a abril a gente está executando com nada (Entrevistado 2).

[...] o orçamento que deveria estar aprovado no início do ano, rotineiramente, ano a ano, ele tem sido aprovado muito tardiamente. Esse ano, ele foi aprovado agora em abril, então a gente começa o ano, geralmente, janeiro, fevereiro e março, sem saber o que a gente tem para trabalhar. Então essa é a principal dificuldade em relação ao planejamento das atividades da unidade (Entrevistado 7).

Quer dizer que, [...] no mês de maio é que você tem o orçamento aprovado, você já executou quatro meses do ano, dentro de um planejamento que você fez de uma

proposta orçamentária, que foi feita pra esse ano e ele muda completamente (Entrevistado 17).

Todo o planejamento das universidades federais, inclusive o referente às obrigações e normativos legais como o PDI e o PAC, e as aprovações internas de orçamento são vinculados à LOA. O atraso em sua aprovação causa incertezas, problemas contratuais referentes aos compromissos firmados anteriormente e a demissão de funcionários terceirizados, entre outros prejuízos. Por exemplo, existe uma insegurança jurídica para o ordenador de despesa pela execução do orçamento sem um instrumento jurídico que o autorize a fazê-lo e se os valores condicionados na LOA serão realmente aprovados. Ainda, a Universidade tem que limitar a execução do orçamento às despesas essenciais, como água, luz, terceirizados e nesse sentido, a execução orçamentária ligada a atividade acadêmica da universidade geralmente é paralisada nos primeiros meses do ano. Dada essa situação a execução orçamentária se concentra no segundo semestre do exercício, proporcionando pouco tempo para as o planejamento e a execução financeira do orçamento. Outro ponto é que o orçamento pode não ser aprovado da forma como foi enviado ao Congresso Nacional, desta forma a Universidade fica com um tempo muito curto para absorver e administrar as reduções orçamentárias impostas.

O seguinte trecho de uma das entrevistas transcrito a seguir ilustra o impacto do atraso da aprovação do orçamento nas atividades da UFXX:

Agora veja, do total dos recursos de custeio da universidade, a maior parte, muito mais do que a metade desses recursos vai para o pagamento de pessoal terceirizado [...] e mesmo quando você desliga esses servidores você tem despesas, prazo de aviso prévio, indenizações etc. Chegamos ao mês de abril, maio com o seguinte dilema: nós podemos descobrir daqui a pouco que o Congresso vai aprovar uma Lei Orçamentária que é insuficiente para a gente pagar a nossa folha de pessoal, por outro lado, nós temos aqui uma decisão a tomar, nós podemos fazer um corte nessa folha de pessoal mais fundo, para reduzir o risco de não ter recursos a frente para poder pagar ou podemos estimar um corte menor, mas temos o risco de não ter recursos para poder fazer isso lá na frente. Quando você toma essa decisão com antecedência, se eu soubesse do meu orçamento em novembro, dezembro, eu teria doze meses de folha pra poder avaliar quando é e qual o tamanho do corte que eu preciso fazer, quando eu tenho que tomar essa decisão em maio eu tenho mais seis, sete meses de folha pra fazer um corte, se eu precisava cortar 10% do quadro de pessoal para poder me adequar ao valor disponível, agora metade do ano praticamente já tendo passado eu vou ter que dobrar o tamanho desse corte para poder me adequar ao orçamento disponível (Entrevistado 1).

Outro impacto decorrente do atraso na aprovação da LOA diz respeito as contratações de pessoal. Até o ano de 2018, as universidades federais faziam uma grande quantidade de contratação de servidores docentes nos dois primeiros meses do ano para suprir as necessidades das atividades letivas do primeiro semestre do ano, que geralmente começa entre o final de fevereiro e o início de março. No ano de 2019, o MEC suspendeu o provimento de cargos de docentes, técnicos administrativos em educação, nas universidades federais sem que a LOA tenha sido aprovada. Então, as contratações não podem mais ser realizadas para o início do semestre, o que sobrecarrega os docentes com atividades letivas e o impede de se dedicar a atividades de pesquisa neste período.

(ii) Incerteza quanto ao volume de recursos orçamentários

As universidades federais também são impactadas com a incerteza quanto ao montante de recursos discricionários que terão à sua disposição para executar suas atividades finalísticas e atividades meios. Está incerteza está relacionada, essencialmente, a três aspectos, a imposição de cortes orçamentários, o contingenciamento do orçamento e a imposição de limites à execução de recursos próprios.

As universidades federais vêm absorvendo sucessivos cortes orçamentários na parcela discricionária de seu orçamento nos últimos anos, o que tem impactado de forma significativa o funcionamento das organizações. A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, com a finalidade de diminuição do déficit público, traz uma limitação de crescimento das despesas do governo federal à inflação do ano anterior. Apesar dessa limitação, as despesas obrigatórias estão subindo à uma taxa maior do que a inflação, e para respeitar o limite de crescimento de despesas do referido normativo são realizados cortes nas despesas discricionárias. Então a previsão é de que o orçamento discricionário dos órgãos federais, inclusive das universidades federais, seja cada vez menor. Esses fragmentos de entrevistas demonstram a percepção dos entrevistados quanto a necessidade de recursos da Universidade:

Eu acredito assim, que na questão orçamentaria, [a vulnerabilidade financeira] realmente é o volume orçamentário. [...] Então nós necessitaríamos, a gente já fez estudos, a uns anos atras, de qual seria o orçamento ideal para nós, em que a gente viu que precisaria de um orçamento muito maior. (Entrevistado 5).

O problema dos recursos mesmo, eu diria a você que [...] ele é menor, ou melhor dizendo, ele está aquém das necessidades da Universidade, porque ela tem menos pessoas do que deveria ter, ela está subdimensionada em termos de pessoal e em termos de recursos, recursos financeiros (Entrevistado 10).

[...] a situação vai ficando crítica, porque [...] uma unidade que não tem produção, né, ela não gera recursos para si né, porque ela não tem esta prestação de serviço, assim, direto, para gerar renda. A gente é totalmente dependente, né, de projetos e de recurso do Tesouro. Então você imagina o Tesouro vai, o Tesouro que eu falo é o MEC, o governo vai cortando, vai cortando e vai cortando e daqui a pouco você tem margem para fazer o quê? Nada. [...] sua margem vai ficando restrita à uma execução administrativa mínima para as coisas funcionarem, para faculdade funcionar. [...] E aí a faculdade fica limitada, ela faz como? De onde que tira dinheiro? Então quanto mais eles cortam, é lógico, isso é óbvio, quanto mais eles cortam menos a faculdade consegue oferecer, tem oportunidade de oferecer mais e até uma qualidade mínima para quem já está lá (Entrevistado 2).

[...] porque a gente viveu uns anos de bom fluxo de financiamento, eu diria que até 2014, a gente chega num pico e aí a gente começa a ter uma queda muito grande né, quer dizer, a gente está calculando que hoje o nosso orçamento, se você corrige, ele está em torno do que ele foi em 2004, tem gente que chega isso a 2010 dependendo dos cálculos né (Entrevistado 17).

Esses cortes orçamentários põem em risco o pleno funcionamento da Universidade ao afetarem despesas com manutenção da organização e investimento em ações de ensino, pesquisa e extensão e as políticas e ações afirmativas de inclusão e assistência estudantil. Essas dificuldades são potencializadas pelo cenário desafiador da pandemia de covid-19, que demanda investimento em tecnologia da informação e em adequações de infraestrutura e equipamentos de proteção para o planejamento de um retorno presencial no futuro das ações de ensino, pesquisa e extensão da Universidade. O seguinte trecho de uma das entrevistas ilustra o impacto do corte de recursos destinados ao custeio e ao investimento da Universidade:

[...] há algum tempo a gente não compra obras literárias, livros para as bibliotecas, agora recentemente, no ano passado foi comprado o acesso aos ebooks, mas é uma coisa que desde o Reuni, desde que acabou os recursos do Reuni, as unidades no geral, a Universidade no geral, ela tem tido pouco recurso de capital, então o investimento na atualização das suas bibliotecas é uma coisa preocupante, essa falta de recursos de capital ela envolve também a modernização dos equipamentos [...] que são usados na formação dos estudantes, então essa é uma preocupação que a gente tem [...] [falta] equipagem dos laboratórios, de trazer coisas novas, coisas de ponta e infelizmente essa tecnologia no Brasil desde 2014 vem só recebendo cortes, então o investimento em pesquisa, desenvolvimento e ensino no país, ele vem sendo cada vez menor, e o custo das coisas cada vez maior, então isso no meu ver, é uma análise lógica, que há o sucateamento da estrutura física da universidade e isso prejudica sim a formação dos nossos estudantes (Entrevistado 7).

Outra faceta do corte de recursos é o contingenciamento que tem sido usado como prática frequente, onde uma parcela dos recursos discricionários aprovados na LOA é

bloqueado por um período e depois pode ser desbloqueada, caso haja uma melhora nas contas públicas. Nos últimos anos em que essas práticas têm sido tomadas, a liberação dos recursos tem ocorrido nos dois últimos meses de cada exercício financeiro. Essa prática orçamentária de contingenciar os recursos no meio do exercício impacta diretamente o planejamento do exercício e impõe sobre os gestores a tarefa de constantemente readequar o seu planejamento.

Não sabe se o recurso vai estar no orçamento e se tiver no orçamento aprovado não sabe se esse recurso virá ou não. [...] Nós somos informados de um corte [contingenciamento] de mais de quinze milhões de reais dos recursos que estavam previstos para a Universidade, esses recursos eram o suficiente para a gente empenhar as folhas de terceirizados dos meses de novembro e dezembro, nós viramos aquele ano devendo, não porque o orçamento não previsse, não dispuséssemos recursos, mas porque os recursos foram contingenciados de última hora (Entrevistado 1).

Eles bloqueiam parte do recurso, parte do orçamento, a gente vai fazer um contingenciamento de 30% no orçamento do MEC, então a gente tem um orçamento? Tem. Mas as vezes ele está bloqueado. Pode ser liberado? Pode. Quando? Não sabemos e aí o que aconteceu foi que eles liberaram o contingenciamento no final do ano. [...] Mas quando liberaram já estava no final do ano e a gente “E agora, a gente lícita como?” Não tem tempo hábil (Entrevistado 2).

A partir do ano de 2020 o governo federal criou uma nova modalidade de contingenciamento do orçamento por meio da aprovação da LOA em duas partes. Uma parte é o orçamento não condicionado, que representa 40% do total do orçamento discricionário, parcela esta que representa o que as universidades federais estão recebendo para executar suas atividades; os outros 60% são condicionados a proposição e aprovação de um projeto de lei do Congresso Nacional.

Portanto, o ano de 2021 está sendo extremamente desafiador para a UFXX, assim como as demais universidades federais, que amarga um corte de 18,9% em seus orçamentos e ainda um contingenciamento que dependente de aprovação posterior de 60%. Até o momento a certeza que a Universidade tem é que ela dispõe de cerca de 32% do orçamento do ano anterior para executar suas atividades.

Outro aspecto da dificuldade orçamentária diz respeito a limitação da execução dos recursos próprios e de convênios. A Emenda Constitucional 95, publicada em 15 de dezembro de 2016, limitou o crescimento do orçamento da União e seus órgãos à inflação do ano anterior. As universidades federais como autarquias federais também estão sujeitas a este limite. Dessa forma os recursos próprios e os recursos de convênios, que excedam a dotação

prevista na LOA, não são revertidos às universidades federais, vão para o caixa do Tesouro Nacional com o objetivo de abater o déficit ou pagar outras despesas.

Se por um lado, as organizações federais de educação superior são estimuladas a captar receitas mediante a interação com a sociedade, por outro lado, se captam mais do que o previsto, a eficiência não reverte em benefício das organizações, mas é apropriado pelo governo central para outras finalidades. Por exemplo, caso seja captado recursos de um convênio para realizar uma pesquisa, se esses recursos entrarem para o orçamento da Universidade e o orçamento próprio já tiver atingido o limite consignado na LOA, a pesquisa que deveria receber o recurso não terá condições de ser executada.

Para a UFXX essa situação já é uma preocupação, visto que a organização já possui uma capacidade instalada de gerar recursos próprios e de captar recursos por meio de convênios que excede ao previsto na LOA. E essa preocupação é relatada pelos entrevistados, conforme trecho transcrito a seguir:

Eu acho que nós estamos realmente chegando a um momento que nós estamos vendo o real impacto da Emenda Constitucional do Teto dos Gastos, porque quando a gente fala de recursos próprios é isso que acontece, então você imagina não é teto de gastos de dinheiro do Tesouro, é teto de gastos, pronto, ele não permite que você arrecade dinheiro de uma empresa privada, por exemplo, você não pode é gastar (Entrevistado 17).

Ela [a Universidade] simplesmente tem que retornar o excedente ao tesouro, ou seja, ela não pode utilizar aquilo que ela conseguiu por meio de sua própria eficiência em execução para alguma melhoria interna (Entrevistado 11).

Além de ser um uma questão que impede que a Universidade utilize todos os recursos advindos da interação com outras organizações e o setor privado para tentar suprir as necessidades internas, que não são satisfeitas pelos recursos vindos do governo federal, essa limitação de execução dos recursos próprios tem o potencial de impor outro problema para as universidades federais: como será a partilha desses recursos dentro da universidade? Geralmente esses recursos são destinados aos projetos que os captaram e com a limitação a Universidade terá que planejar quais as pesquisas poderão ser feitas, mesmo que ela tenha fontes de financiamento próprio. O trecho a seguir ilustra essa preocupação:

Orçamentariamente isso nunca foi um problema da administração central. [...] esse valor máximo [de recursos próprios] sempre foi muito maior do que aquilo que a gente conseguia arrecadar, então nunca foi um problema. Depois que instituíram o teto orçamentário, o teto constitucional, esse valor previsto para execução de recursos

próprios vêm se reduzindo ano após ano e em 2020 ele já foi inferior àquilo que universidades têm capacidade de captar e para 2021, provavelmente será pior. Então pode acontecer uma situação, que para nós seria inédita, de o conjunto das faculdades conseguir arrecadar recursos próprios, um valor X, maior do que o que estará previsto na LOA, que nós ainda não sabemos. [...] E aí vai ter uma baita disputa interna, “Quem é que não vai conseguir executar? A Escola de Engenharia, a Escola de Medicina, ou a Faculdade de Ciências Econômicas? Qual que vai ser a regra para alocar esse orçamento de recursos próprios, que vai ser escasso? Esse é um problema recente, [...] que vai colocar a necessidade da gente ter que começar a orçar também recursos próprios das unidades, porque senão vai ser selva, quem chegar primeiro leva, não dá para ser desse jeito (Entrevistado 1)

(iii) Atraso no repasse financeiro pelo governo federal

Outra questão relatada pelos entrevistados é que a liberação de recursos financeiros para fazer frente aos compromissos firmados anteriormente não tem sido atendida na totalidade pelo governo federal, gerando atrasos nos pagamentos aos fornecedores, interrupção de prestação de serviços, pagamento de juros e multas dos contratos e outros problemas que aumentam as dificuldades institucionais já existentes. O seguinte trecho de uma das entrevistas retrata essa situação.

[...] descontinuidade no repasse financeiro, então você começa a executar [...] com a previsão de repasse financeiro num período, não é nem longo prazo, um período de um ano, dois anos, e no decorrer da execução dos contratos, simplesmente o governo federal parou de fazer repasses financeiros para a Universidade. [...] Para você ter uma ideia, existe uma nota fiscal, de um serviço que foi executado pela empresa que lá estava na época e até hoje essa nota fiscal não foi paga, isso tem quatro anos, três ou quatro anos, que essa nota fiscal está no setor financeiro [...] aguardando o recurso financeiro para ser pago (Entrevistado 8).

[...] nós estamos tendo problemas seríssimos do fluxo do financeiro. Significa o seguinte, eu contrato um serviço, eu tenho orçamento, me pedem lá, vamos fazer uma licitação, aí a PROPLAN dá uma disponibilidade orçamentária para a pessoa licitar, ela lícita o serviço de limpeza da universidade, aí você contrata com base naquele orçamento que você tem, isso quando a gente tem orçamento, está dentro do orçamento nosso, não temos contingenciamento nenhum. Ai a empresa presta o serviço, ela manda uma nota fiscal, a gente atesta, liquida essa nota, nesse momento que a gente liquida a gente tem que ter o financeiro, que é o real, para depositar na conta, [...] você faz a liquidação e não chega o dinheiro para você pagar, então os fornecedores todos vem na sua porta (Entrevistado 17).

Esses atrasos nos repasses financeiros maculam a confiança das empresas nas instituições e organizações governamentais. Mediante essas situações muitas empresas têm se recusado a negociar com a administração pública, o que diminui a concorrência no mercado e

aumenta os preços dos serviços e produtos para as instituições e organizações públicas, conforme relatado nos trechos a seguir.

Ele [o governo federal] também tem atrasado a questão do financeiro, que é o pagamento do serviço prestado [...] isso levou ao mercado em si, as empresas, a considerar o serviço público como um mal pagador. Até 2014 o serviço público era ótimo para as empresas, porque era uma certeza que iria receber, que iria dar tudo certo, de 2014, final de 2014 para cá, o financeiro tem atrasado, então o que que leva isso, você como um fornecedor de serviços, ou de materiais para o serviço público, você acaba colocando esse risco no seu produto, você acaba cobrando do serviço público esse risco, que é o risco de atrasar o pagamento. [...] de 2014 para cá o serviço público tem contratado cada vez mais caro (Entrevistado 7).

Está sendo difícil obter até orçamento, as empresas não querem fornecer orçamento para a gente, porque elas não têm muita, vamos dizer assim, muito interesse em vender para o governo hoje. Isso acaba limitando o número de fornecedores e isso eu acho que é um prejuízo grande (Entrevistado 7).

(iv) Impossibilidade de constituir reservas financeiras

As universidades federais têm seu orçamento determinado pelo governo federal e como o orçamento tem a característica de ser anual, não é possível constituir reservas financeiras. Isso é um problema porque como a maior parte dos recursos orçamentários ficam disponíveis no final do ano, as universidades federais têm que executar esses recursos num curto período, sob pena de perder um recurso necessário. Essas reservas poderiam ser utilizadas para viabilizar projetos e pesquisas, que por sua natureza, tem a característica de serem de longa duração e ultrapassam o exercício financeiro.

Todo final de ano, como acontece nas empresas privadas, as contas são todas zeradas, são devolvidos todos os recursos, o que sobrou é devolvido para o governo, então você não fica com nada (Entrevistado 3)

Não tem como fazer [reservas ...] todo o orçamento que não é executado até o final, até os prazos finais ele não fica na unidade, ele retorna ao governo, por isso que a gente fica com a sobrecarga no final do ano, chega um volume grande de recursos no final do ano e a gente tem pouco tempo para executar (Entrevistado 5).

(v) Planejamento orçamentário incipiente

A ideia de planejamento orçamentário para a maioria dos setores da UFFX começa a dar seus primeiros passos por meio do PAC, obrigatório a partir de 2019. As unidades gestoras estavam pouco acostumadas a planejar como seriam executados os recursos no exercício seguinte, apenas analisavam e executavam as demandas conforme elas iam

surgindo. Com a exigência do PAC as unidades gestoras da UFXX foram obrigadas a reservar um tempo para definir como será utilizado o orçamento para o exercício seguinte, quais serão as prioridades, quais as demandas serão atendidas, quais as demandas que ficarão para o futuro. Dessa forma, abre-se caminho para o planejamento orçamentário. No entanto, é uma prática recente e não tem adesão de total da comunidade acadêmica da organização e para que o sistema funcione, é necessário que os dirigentes, professores e alunos sejam agentes do planejamento. Essa situação é detalhada na fala de um entrevistado transcrita a seguir:

Essa questão do planejamento na esfera pública é um ponto crítico, é ponto crítico inclusive a questão, o ato em si de planejar ele às vezes é até repudiado, às vezes, por muitas pessoas, porque planejar requer tempo né, requer trabalho, requer análise e muitas vezes as pessoas, não é nem por maldade, elas estão tão acostumadas a fazer a medida que a coisa vai acontecendo do que planejar uma coisa, assim, é algo que deveria ser feito, mas as pessoas não sentem essa necessidade, a gente que está na parte administrativa, né, executando o orçamento, a gente sente total necessidade disso e uma dificuldade imensa de usar bem o recurso né, fazer um uso mais racional do recurso, justamente por conta da falta de planejamento de quem está na ponta, que é o solicitante (Entrevistado 2).

O planejamento é uma ferramenta de auxílio na gestão das organizações que tem o objetivo de analisar o presente, com o foco direcionado ao estabelecimento de objetivos futuros que se pretenda alcançar e de quais instrumentos são necessários para alcançar esses objetivos. É uma vulnerabilidade financeira aos setores internos da Universidade não fazerem um planejamento orçamentário de médio e longo prazo.

(vi) Ausência de um sistema de informação gerencial

A UFXX não tem um sistema informatizado que gere informações gerenciais. Esses sistemas têm por objetivo coletar, processar, armazenar e transmitir informações a serem utilizados por gestores para entender como anda o funcionamento da organização, bem como gerar informações para servir de base para mudanças e reuniões, visando a melhoria das ações institucionais. Na UFXX os gestores trabalham com alguns sistemas isolados que são criados ou adquiridos para atender a alguma demanda ou fazem controles manuais, o que gera ineficiência e compromete o tempo que poderia ser utilizado em outras atividades de gestão e planejamento. Essa ausência de suporte a gerência é detalhada na fala de um entrevistado transcrita a seguir:

Infelizmente os sistemas que nós trabalhamos, eles não têm uma parte gerencial, ou melhor, nós não temos acesso, se eles tiverem, nós não temos acesso a, por exemplo, um SIAFI gerencial, nós só temos acesso ao operacional. O que que nós fazemos? Nós

fazemos através de planilhas de Excel, o nosso controle, até mesmo para estar subsidiando a Direção quando ela possui alguma demanda a ser atendida (Entrevistado 5).

(vii) Ausência de uniformização da informação dos processos

A execução financeira demanda que se atenda a uma série de normativos e procedimentos para que sejam feitos dentro da legalidade. No entanto, há uma falta de uniformização dos procedimentos e processos entre as unidades gestoras da UFXX, o que acarreta que as mesmas atividades sejam executadas de formas diferentes. Isso compromete a segurança da lisura dos processos de execução financeira, o controle e a fiscalização interna e externa das atividades de compras e contratações, bem como a transparência das informações à sociedade. Essa constatação é salientada nas entrevistas, conforme transcrição das opiniões a seguir:

Essa questão assim interna, dos procedimentos internos de cada unidade, é igual eu te falei, é a matriz e as filiais. E as filiais elas são independentes né, seguem legislação, seguem regras sim, mas a tramitação interna ali, ela é independente, cada um faz a sua, e o que eu vejo, o que eu via, aconteceu muito, é assim, cada lugar tem um jeito de fazer a coisa andar, e aí falta o quê? O serviço ele não é o mesmo? Falta padronização. A gente via a falta de padronização nos próprios processos de compra da universidade, né, então isso para execução orçamentaria, por exemplo, para você auditar, para você pegar um processo de uma faculdade que estava de um jeito e de outra unidade de outro jeito, entendeu (Entrevistado 2).

Outra coisa que eu acho que, aí sim eu vejo que é uma dificuldade é a uniformização da informação, por que às vezes a gente vê unidades executando coisas de forma diferente, então já está melhorando porque o setor de análise e controle tem trabalhado para uniformizar, ainda mais com a implantação do SEI, eu acho que isso tende a melhorar, mas é um problema as vezes a gente conversa em outra unidade, “mas eu não faço assim”, a mesma atividade (Entrevistado 6).

(viii) Ineficiência na instrução processual

Nos órgãos públicos em geral, as atividades são regidas por regras, controles e procedimentos caracterizando por um excesso de formalismo, visando dar a devida instrução legal às atividades e impedir a utilização indevida dos recursos públicos. No entanto, essas exigências tornam as atividades desenvolvidas pelas universidades federais morosas e ineficientes. Por exemplo, na UFXX o tempo mínimo para se colocar uma obra em funcionamento a partir da licitação são oito meses, ou para se efetuar uma compra de algo que é urgente são cinco dias. Essa visão é constatada no trecho transcrito a seguir:

A burocracia do serviço público, as necessidades dos serviços públicos são terríveis, tudo é extremamente demorado, tudo exige um rito imenso e uma quantidade muito grande de homens hora envolvido em cada atividade. São as formalidades legais do serviço público (Entrevistado 10).

(ix) Ausência de participação na proposição orçamentária

As universidades federais anualmente enviam informações financeiras sobre a estimativa de folha de pagamento, sobre o PAC e informações que deveriam subsidiar a distribuição dos recursos entre as universidades federais, no entanto, essas informações nem sempre são levadas em conta para a proposição do orçamento. O MEC é quem propõe ao Ministério da Economia um valor para o orçamento das universidades federais. E a aprovação desse orçamento dependente de uma proposta do governo federal e de uma decisão discricionária do Congresso Nacional. Nesse sentido, as universidades federais não têm uma participação ativa na proposição de seu orçamento.

Na verdade, essa ideia do planejamento das compras governamentais, eles alegam que é justamente para ajustar o orçamento, mas assim, como é muito aquém a gente percebe a discrepância, que, por enquanto, [...] o direcionamento mediante o planejamento ele não é real. Mais para frente pode até ser que surta algum efeito (Entrevistado 4).

Essa falta de diálogo com as universidades federais e a imposição de um orçamento prejudica o processo de planejamento das atividades institucionais. As universidades federais estão sempre pressionadas por decisões externas e tem pouco poder de manobra em seu orçamento, uma vez que a maior parte dos recursos já possuem uma destinação específica.

No âmbito interno da Universidade, as unidades gestoras também relataram uma falta de participação na discussão orçamentária interna. A proposta orçamentária é formulada pela PROPLAN e depois aprovada no Conselho de Diretores. No entanto, algumas unidades gestoras sentem falta de uma maior discussão orçamentária, o que pode ser observado nos trechos transcritos a seguir:

A não participação das unidades acadêmicas na distribuição orçamentária. e talvez se houvesse um entendimento melhor da contabilidade a gente pudesse levar informações melhores para que a [UFXX] pudesse negociar o orçamento de uma forma melhor, entendeu? (Entrevistado 5).

Eu acho que acaba sendo uma dificuldade a gente não participar de como a [UFXX] monta a distribuição orçamentária, eu não sei te dizer todos os critérios que ela usa, entendeu. A matriz orçamentária de OCC é fácil, ela tem lá uma instrução que fica

disponível lá no site, você entende como que é calculado, número de alunos, número de prédios, sei lá, tem lá os coeficientes que você coloca e você consegue entender. Mas qual o método para ela apurar quanto que a [...] [unidade] vai ter de orçamento para a Cemig, nós [...] não participamos disso, isso geralmente é feito com os diretores, a gente passa, a gente faz os relatórios para o diretor, mas a gente não sabe como o diretor negocia isso lá e se ele de fato consegue negociar ou se a [UFXX] determina: executou esse ano e ela também faz ali uma projeção do próximo ano e joga o valor. A gente não sabe como a [UFXX] monta esse orçamento, como que ela faz esse pedido para o MEC. E talvez se houvesse um entendimento melhor [...] a gente pudesse levar informações melhores para que a [UFXX] pudesse negociar o orçamento de uma forma melhor, entendeu? (Entrevistado 6).

Eu acho que existe uma necessidade, que é de uma discussão sobre [...] como é feito essa partilha, porque, essa questão, as unidades mudaram muito nos últimos anos, principalmente com o Reuni e toda a estrutura que veio junto com o Reuni. Em algum momento a Universidade vai ter que discutir como que vai ser feito essa divisão do recurso que é cabível para as unidades, eu acho que isso é uma coisa que tem que ser discutida (Entrevistado 7).

(x) Falta de recursos humanos e treinamento

A universidades federais sofrem um déficit de recursos humanos, tanto de docentes quanto de técnico administrativos em educação, principalmente decorrente de extinção de cargos, que estão desaparecendo gradualmente, à medida que os servidores se aposentam ou se exoneram, e os cargos não estão sendo repostos, bem como decorrentes da diminuição do quantitativo de vagas do quadro efetivo de pessoal disponíveis por organização. Há uma falta de um maior número de professores para atender à política de expansão das universidades federais desenhada pelo MEC e, ainda, cerca de 60% das vagas de técnicos administrativos em educação das universidades federais estão comprometidas com a proibição de reposição, o que traz desafios que se aprofundam com o passar do tempo. Essas reduções do quantitativo de recursos humanos impacta diretamente na qualidade dos serviços prestados e na capacidade de execução das atividades de infraestrutura da Universidade e sobrecarregam os servidores que continuam na organização. Os trechos transcritos a seguir relatam os impactos que que essas reduções já têm causado nas atividades da UFXX:

[...] falta de pessoal para fazer esse tipo de coisa, vamos lembrar que meu número de funcionários é limitado, então o pessoal dá o que tem, dá o que tem, sabe, pessoas que ficam trabalhando, às vezes, de noite, teve um ano aí que era 31 de dezembro a gente empenhando coisa, oito horas da noite, dia 31 de dezembro [...] e o pessoal da seção de compras empenhando, né concluindo um processo (Entrevistado 8).

No nosso caso, às vezes, quando o servidor chega tem 60 dias que o outro o saiu, porque a pessoa aposenta, eu tenho que esperar a liberação do código de vaga, se eu

tiver concurso eu chamo, uma pessoa tem 30 dias para tomar posse, se eu não tiver o concurso eu tenho que esperar fazer o concurso, né, então demora muito, então a gente tem esse problema (Entrevistado 13).

E a dificuldade maior que a gente tem mesmo é falta de pessoal. [...] Talvez falta aí um equilíbrio de também de olhar as atividades das unidades e fazer essa distribuição melhor de pessoal (Entrevistado 6).

[...] a gente vive desde a década de 90, um processo muito grande de substituição de mão de obra, né. Por exemplo, limpeza, portaria, essas vagas eram do quadro de pessoal da universidade e começou essa política de “ah não isso não é atividade fim”, então, essas instituições ficariam só com essa atividade fim” (Entrevistado 17).

Outra faceta da falta de pessoal é a rotatividade. Vários setores ligados ao orçamento e a execução financeira tem que lidar com servidores que vem e vão o tempo todo, com isso há uma perda de tempo com o treinamento e uma maior suscetibilidade a erros na realização dos processos devido à falta de experiência do executor.

Um outro problema que eu acho importante, é uma ciclagem de pessoas, as pessoas mudam né, as vezes ela entra dentro da Universidade, mas pensando em outro cargo, já tentando um outro concurso [...] a gente treina a pessoa, a pessoa fica conhecendo todo o sistema né, mas aí ela sai, aí você tem que começar tudo do zero, né, de novo, isso prejudica o andamento das compras (Entrevistado 7).

E as vezes, assim, como a Universidade está renovando, com alguma frequência também, o pessoal está rodando na universidade né, aqui é uma ponte para outro trabalho. Então a gente tem algumas dificuldades também de segurar profissional. A pessoa fica um tempo, aprende, começa a ir bem, ela passa num outro concurso, vai embora e larga a gente. E a gente já teve situações assim também. A gente demanda um tempão para colocar aquela pessoal trabalhando direitinho e aí ela vai embora. Mas é uma coisa que não está nas nossas mãos, isso é um problema que não depende da gente resolver né (Entrevistado 6).

Ainda há uma carência de treinamentos e capacitações direcionados a execução dos serviços. O que também compromete o fluxo de trabalho e a segurança da lisura dos processos, principalmente porque os setores ligados ao orçamento têm que lidar constantemente com mudanças legais e nos procedimentos. Os trechos transcritos a seguir ilustram essa situação:

[...] na [UFXX] não existe um treinamento para quem entra, quem entra no setor ele aprende o serviço com quem te recebe e na maioria das vezes ele que tem que correr atrás, então é curso de licitação, participação em congresso, aprender a mexer em sistemas novos. A [UFXX] quando ela lança um sistema novo, ela dá alguma capacitação, mas a capacitação do sistema novo não foi suficiente para todos os

servidores, foram pequenos grupos e é meio que autodidata, assim, sabe. Você tem que aprender fazendo, no dia a dia, na tentativa e erro (Entrevistado 4).

Há uma dificuldade no treinamento dessas pessoas, o sistema de compras do governo é uma coisa muito dinâmica muda muito, todo ano tem mudança, as capacitações são difíceis de serem realizadas (Entrevistado 7).

As vulnerabilidades financeiras elencadas demonstram as pressões às quais as Universidades estão sujeitas devido a fatores inerentes a sua própria forma de organização, mas também aquelas inerentes ao intercâmbio com o ambiente externo e expõe o impacto de prejuízo ao pleno funcionamento das organizações e a excelência em seus resultados.

6 Respostas organizacionais

Neste capítulo encontra-se o levantamento das ações institucionais e estratégias implementadas pela UFXX voltadas a atenuar ou neutralizar o impacto das vulnerabilidades financeiras em suas atividades institucionais.

(i) Respostas quanto à incerteza quanto aos prazos de aprovação do orçamento

A Universidade tem adotado como estratégia para mitigar seus impactos o início antecipado dos processos de licitação que tem um prazo longo para sua finalização. A UFXX só passa a ter a confirmação do seu orçamento a partir da aprovação da LOA, o que geralmente ocorre no meio do ano e, com os constantes contingenciamentos dos últimos anos, a liberação total somente ocorre nos últimos dois meses do ano, restando, pouco tempo para viabilizar todo o processo de compra. Por exemplo, um pregão demora quatro meses para ser finalizado, ou uma obra grande demora no mínimo oito meses para começar a ser executada. De tal forma que a Universidade adotou como estratégia iniciar os processos de licitação antes mesmo de ter o orçamento aprovado e em valores superiores ao que vai ser aprovado.

[...]de tal maneira que para poder executar esses recursos você precisa estar tocando os processos de compra, porque não adianta nada você ter o recurso e não estar com condições de poder empenhá-lo, e aí tem todo um procedimento burocrático, esses processos são lentos, preveem prazos, que tem lá sua razão de ser, mas são prazos longos, para que cada etapa possa ser cumprida e enquanto você está se preparando para fazer as compras você ainda nem sabe se o recurso virá ou não (Entrevistado 1).

[...] um dilema, uma parte importante desse planejamento orçamentário implica em você ter diferentes projetos processo de compra em andamento, mesmo em valor maior do que aquele que você dispõe no orçamento. Por quê? Porque alguns desses processos pode ter alguma dificuldade. Imagine que você está contratando uma obra grande, se esse processo de compra passar por qualquer dificuldade, [...] e com isso ela não puder ser concluída a tempo de receber o empenho, você não pode correr o risco de morrer com esse dinheiro na mão, você precisa ter uma alternativa igualmente legítima. As pessoas acham que a Universidade gasta o dinheiro em qualquer coisa nesse caso, não vai gastar em qualquer coisa. Você precisa ter uma outra alternativa de um gasto meritório, de um gasto que faça sentido, em que o processo de compra tenha chegado até o final, no prazo necessário para que ele possa receber aquele recurso (Entrevistado 1).

[...] E a gente só tem conseguido fazer isso porque a gente tem um bom planejamento, mesmo que a gente só vai conseguir concretizar a compra no final do exercício, a gente já começa a montar o processo logo no início do ano. A gente monta o processo, quando é uma possibilidade de registro de preço, a gente já faz o registro de preço. [...] e aí você vai emprenhar quando você tiver o recurso, dentro daquele prazo. Se, por exemplo, o registro de preços vale 1 ano, enquanto ele tiver em vigor você pode

empenhar, então não tem necessidade de você estar com o recurso desde o momento que você abriu o processo, a gente usa dele quando possível e quando não, a gente faz o processo e deixa ele ali em stand-by, a hora que sai o recurso a gente publica o edital. A gente tem feito esse planejamento assim, para não deixar para montar o processo na hora que o recurso chegou, se tem uma previsão dele, a gente já monta um processo e deixa pronto (Entrevistado 5).

Minha experiência enquanto gestora [...] [da unidade], eu deixava um monte de coisa preparada, eu gastava todo o dinheiro, todo o dinheiro [...] [da unidade] era gasto. Eu ligava para a Pró-Reitoria [de Planejamento e Desenvolvimento ...] eu preciso de mais dinheiro, tenho coisa aqui pronta (Entrevistado 13).

Portanto, a Universidade, trabalha proativamente ao montar processos válidos para que quando os recursos forem liberados ela possa executá-los integralmente ou mesmo para estar apta para executar quando surgir recursos inesperados no final do ano, o que ocorre por sobras de recursos no orçamento do MEC ou por alguma Universidade não ter conseguido executar todo o seu orçamento. Essa estratégia é uma eficaz se os recursos vierem a chegar até o final do exercício, no entanto, se esses recursos não chegarem, todo o trabalho pode ser perdido e ter que ser refeito no ano seguinte, o que neste caso, configuraria uma ineficiência de todo o processo.

A Universidade como fica os primeiros meses do ano sem a aprovação da LOA e, portanto, não pode fazer grandes contratações, deixa no final do exercício anterior um valor empenhado para suprir as necessidades dos primeiros meses do exercício seguinte.

O restos a pagar é um extraorçamentário, ele comprometeu o orçamento do ano anterior, mas se você faz uma gestão orçamentária, um estudo, uma previsão, inclusive com bola de cristal, sabendo que há uma caixa de maldade futura, você tende a pensar o que que é melhor pra Universidade, [...] e aí ficaria em restos a pagar pra cumprir o cronograma de financeiro da obra no ano seguinte, não impacta mais o orçamento, assim como os contratos terceirizados, que são os grandes contratos, que legalmente a gente pode deixar empenhado neles do orçamento anterior restos a pagar, ou seja, eles sobreviveram janeiro, fevereiro e março sem a necessidade do orçamento deste ano (Entrevistado 18).

Nesse contexto, considerando essas estratégias para mitigar o efeito do atraso na aprovação da LOA, a UFXX pode ser classificada no padrão de resiliência financeira *Constrained adapters*, uma vez que ela procura antecipar as ações da organização para que quando a LOA for aprovada ou surgirem recursos extras ela esteja preparada para utilizá-los.

(ii) *Respostas quanto à incerteza quanto ao volume de recursos orçamentários*

Quanto ao volume de recursos discricionários destinados a organização, a UFXX atua na administração, fomento e controle de suas atividades finalísticas, de modo a sempre melhorar seus resultados. Os recursos discricionários das universidades federais são distribuídos pela Matriz Andifes parte considerando a dimensão e uma parte considerando a performance institucional. Desse modo, a UFXX trabalha com todas as áreas da Universidade para melhorar seu desempenho e assim garantir a manutenção ou o crescimento da quantidade de recursos destinados a ela por meio dessa matriz.

Outra linha de ação é por meio da interlocução da Universidade com os parlamentares do Congresso Nacional. O reitorado atual destina esforços em construir um bom relacionamento com esses parlamentares e nesse sentido, conseguir levar as demandas da UFXX para os congressistas, para que estes destinem emendas parlamentares para viabilizar projetos e inovações, que o orçamento previsto inicialmente na LOA não consegue contemplar. Essa visão é constatada no trecho transcrito a seguir:

Tem um papel muito relevante em interação com o Congresso, em particular, a câmara dos Deputados, Senadores e com isso a instituição tem conseguido receber emendas parlamentares, e inclusive recentemente com a própria conclusão do Anexo 1 do Departamento de Química e diversas outras ações da universidade que são apoiadas por meio de emendas parlamentares, isso de fato acontece por conta de uma movimentação institucional junto a esses diversos órgãos [...] com as ações possíveis, dentro daquilo que a gente consegue alcançar enquanto instituição (Entrevistado 11).

Uma forma de captar recursos é através de projetos de pesquisa, que geralmente são submetidos às agências de fomento e às instituições financiadoras nacionais e internacionais pelos próprios pesquisadores. A Universidade tem atuado para apoiar e estimular sua captação, atuando como facilitadora ou indutora das ações acadêmicas, muitas vezes realizando a intermediação entre os pesquisadores e essas instituições financiadoras, bem como na assessoria à comunidade acadêmica ao desenvolver ações necessárias à formalização, tramitação e prestação de contas de instrumentos firmados pelos pesquisadores da UFXX. O trecho descrito a seguir demonstra essa atuação da Universidade:

[...] há um apoio, um suporte muito grande da instituição para os pesquisadores quando submetem, então, os projetos de pesquisa e de financiamento aos órgãos internacionais. Mas um detalhe importante, sim existe um esforço grande, a gente tem atuado muito, com bastante sucesso, é com os diversos projetos junto a FINEP, que está obviamente sem recuso, mas nós temos atuado de maneira incisiva para que os nossos projetos tenham alcance e sucesso. A gente conseguiu recursos em vários editais recentes por conta desse tipo de atuação (Entrevistado 11).

Outra linha de ação que a Universidade tem tomado é a utilização de projetos de pesquisa que interagem o ensino, a pesquisa e a extensão com foco direcionado ao desenvolvimento institucional e a redução em gastos para executar atividades essenciais. Por exemplo, a Universidade tem dois projetos de pesquisa, um ligado a eficiência energética e outro a eficiência hídrica. O projeto Oasis, de eficiência energética, prevê a instalação de uma mini rede de energias alternativas, que pretende gerar aproximadamente 15% da potência necessária para abastecer o campus Pampulha e, associada à migração para o mercado livre de energia, deverá reduzir em até 50% os gastos com a conta de luz. Em relação aos recursos hídricos, está sendo desenvolvido um projeto para otimizar a utilização de água no campus Pampulha, que é responsável por 80% do consumo de água da UFXX. O projeto visa fazer o mapeamento do potencial hídrico do campus, a regularização de poços artesianos já existentes e cadastrados, o preparo das edificações para aproveitamento da água pluvial. Essas ações visam além de economizar custos, que podem ser direcionados para outras áreas da Universidade, aliar a atividade finalística da Universidade que é a inovação no ensino e na pesquisa. O trecho transcrito a seguir dimensiona o impacto do Projeto Oasis já no orçamento de 2021:

[...] nosso projeto de eficiência energética, que é o projeto Oasis, [...] que a gente espera que nesse ano ele já nos dê uma diminuição de conta de energia da ordem de 30%, então isso para a gente é muito recurso, quando a gente pensa em termos do gasto global isso significa sete milhões e meio de economia [...] que está aqui vinculada a um projeto de pesquisa de produção de conhecimento e que nós vamos poder pegar esses sete milhões e meio e colocar na parte acadêmica da Universidade. [...] Ele tem a parte toda do conhecimento, mas também que nos libere recurso de custeio muito básico, como energia elétrica e água, para que a gente possa investir nas nossas atividades finalísticas (Entrevistado 17).

Quanto a limitação da execução dos recursos próprios e de convênios, a Universidade tem adotado duas estratégias, o controle da arrecadação de recursos e a utilização de fundações de apoio com interveniente. Todo o recurso próprio e de convênios arrecadado que estiver acima do que está previsto na LOA será devolvido ao caixa do Tesouro Nacional, de tal forma que, se um convênio é firmado para executar uma pesquisa e já tenha sido arrecadado todo o limite constante na LOA, esse projeto terá os recursos arrecadados pelo ente financiador, mas o projeto não poderá executá-los. Nesse sentido, a Universidade criou um sistema integrado e centralizado de emissão de GRU, onde todos os recursos arrecadados são acompanhados desde a emissão da GRU pela PROPLAN. Mediante esse

acompanhamento a PROPLAN, informa à unidade emissora se o recurso poderá ser arrecadado, ou se é melhor refazer o cronograma financeiro do projeto. Os trechos transcritos a seguir ilustram esse procedimento:

[...] superavit, então não é interessante termos superavit, a gente trabalha assim o tempo todo monitorando o recurso próprio e imaginando, as caixinhas de maldade que podem acontecer no fechamento do exercício e no ano seguinte e a gente batalha né, nos últimos anos para não ter superavit nenhum. (Entrevistado 18)

A gente sabe que esse ano, nós estamos com um corte de quase 50%, [...] a gente tinha 52 milhões, acho que nós estamos com 25 e alguma coisa, [...] a gente já sabe que tem um grande projeto institucional da [UFXX] que tem a previsão de arrecadação de um grande valor, entrou agora esse mês, eu já entrei em contato com o coordenador e falei assim ‘olha você não vai conseguir colocar esse dinheiro dentro da [UFXX] esse ano, refaz o seu cronograma de execução, porque se você colocar esse ano ele vai virar superavit’ (Entrevistado 17).

Os recursos próprios e de convênios poderão ser depositados para a Universidade e sofrerão limitação dos valores consignados na LOA ou poderão entrar diretamente pelas Fundações de Apoio, que não sofrem com esses limites à execução. Essa segunda forma tem sido a estratégia adotada pela UFXX. Os contratos com essas fundações de apoio obedecem a regras específicas, como, por exemplo, a existência de prazos determinados e projetos específicos, e nos casos em que a Universidade pode se utilizar dessas instituições, ela tem priorizado pela interveniência das fundações e também porque esses projetos de pesquisa e desenvolvimento, no geral, são desenvolvidos em um período superior a um ano, o que permite fazer uma gestão do orçamento sem considerar a anualidade imposta ao orçamento da Universidade.

A gente sempre participa na formatação dos convênios e neste momento a gente está colocando a interveniência de fundações de apoio, com o recurso entrando diretamente nas fundações de apoio, muitos órgãos estaduais não gostam, mas a gente tem trabalhado para acontecer, porque nós não temos uma previsão, né, não nos deixaram colocar previsão para receber recursos de convênios, que se chamam recursos diretamente arrecadados, igual recursos próprios (Entrevistado 18).

Nesse contexto, considerando essas estratégias para mitigar o efeito da incerteza quanto ao volume de recursos, a UFXX pode ser classificada no padrão de resiliência financeira Self-regulators. A Universidade está engajada em conseguir novos recursos, de

fontes alternativas e se transformar internamente para utilizar seus recursos não financeiros disponíveis internamente e gerar valor que se traduz em folgas financeiras.

(iii) Respostas quanto ao planejamento orçamentário incipiente

O PAC foi o *start* principal para a implantação de alguma forma de planejamento orçamentário dentro das unidades organizacionais na UFXX, anteriormente completamente inexistente. Como este processo de implementação de um planejamento orçamentário se encontra ainda em fase inicial e até então não é voltado para o longo prazo, o padrão de resiliência financeira condizente com essa estratégia é o *Reactive adapters*. As Unidades organizacionais da UFXX nunca se prepararam orçamentaria e financeiramente para os próximos anos e quando o PAC foi implementado houve uma grande dificuldade de adequação. No entanto, a obrigatoriedade do PAC abre brechas para uma reorientação das estratégias organizacionais e a implantação de uma cultura de planejamento orçamentário de médio a longo prazo.

Quanto ao atraso na atraso no repasse financeiro pelo governo federal, à impossibilidade de constituir reservas financeiras, a ausência de um sistema de informação gerencial, a ausência de uniformização da informação dos processos, a ineficiência na instrução processual, a ausência de participação na proposição orçamentária e a falta de recursos humanos e treinamento, não foram identificadas, através das entrevistas realizadas, estratégias de mitigação de seus impactos no orçamento e nas finanças da UFXX. Dessa forma, quanto à estas vulnerabilidades financeiras percebidas, a Universidade pode ser classificada no padrão *Powerless fatalists*, caracterizado por uma sensação de impotência diante da crise e a adoção de uma estratégia inercial, relegando as ações necessárias para o futuro.

Essas ações demonstram que a Universidade conseguiu identificar algumas das suas fontes de vulnerabilidades financeiras, e está trabalhando para minimizar seus impactos e continuar desenvolvendo o ensino, a pesquisa e a extensão. No entanto, a UFXX ainda possui muitos pontos críticos e sensíveis que carecem de atenção.

7 Discussões

Com base no levantamento das vulnerabilidades financeiras percebidas e nas respostas organizacionais pode-se dizer que a UFXX se encontra no padrão de resiliência chamado *Contented fatalists*, segundo as definições criadas por Barbera *et al.* (2017), em que inicialmente a organização lida com poucos aspectos que a torna vulneráveis financeiramente e que quando a crise aparece elas são fortemente impactadas e reagem com estratégias que visam o curto prazo. Esse é exatamente o quadro delineado na UFXX, com algumas poucas iniciativas que fogem a essa regra.

É uma percepção quase unânime entre os entrevistados que a Universidade não tinha muitos problemas financeiros durante os anos do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado em 2007. Havia recursos para as construções, para as melhorias da infraestrutura, para a compra de bens e aquisição de serviços e para as despesas de custeio e de pessoal relacionadas à reestruturação e, portanto, as universidades federais puderam investir e aumentar sua infraestrutura, em contrapartida ao aumento da oferta de vagas. Essa percepção vai de encontro aos resultados encontrados por Goddard, Coombes, Kempton e Vallance (2014), de que o crescimento da participação no financiamento governamental está negativamente associado às vulnerabilidades financeiras, uma vez que, quando as universidades federais tinham muitos recursos governamentais, sua percepção das vulnerabilidades financeiras era menor.

Mas o REUNI criou problemas para o futuro, porque as universidades federais não se prepararam para o fim do programa e nem para os momentos de escassez de recursos governamentais, considerando que teriam uma infraestrutura muito maior e uma maior demanda por serviços. E, nos últimos anos, o volume disponível para o orçamento discricionário das universidades federais, que é destinado para fazer frente aos custos de infraestrutura, estão realmente em declínio. Por exemplo, o orçamento discricionário no ano de 2021 (4,5 bilhões) remonta aos patamares de 2010 (3,9 bilhões). Acontece que o número de alunos das universidades federais cresceu mais de 35% no período, fazendo com o que os recursos discricionários por aluno equivalente tenham uma redução significativa. A UFXX apresenta a mesma direção da evolução dos recursos discricionários por aluno equivalente, ficando sempre abaixo da média das organizações, com exceção do ano de 2012. Essas informações podem ser observadas através do gráfico apresentado na Figura 7.

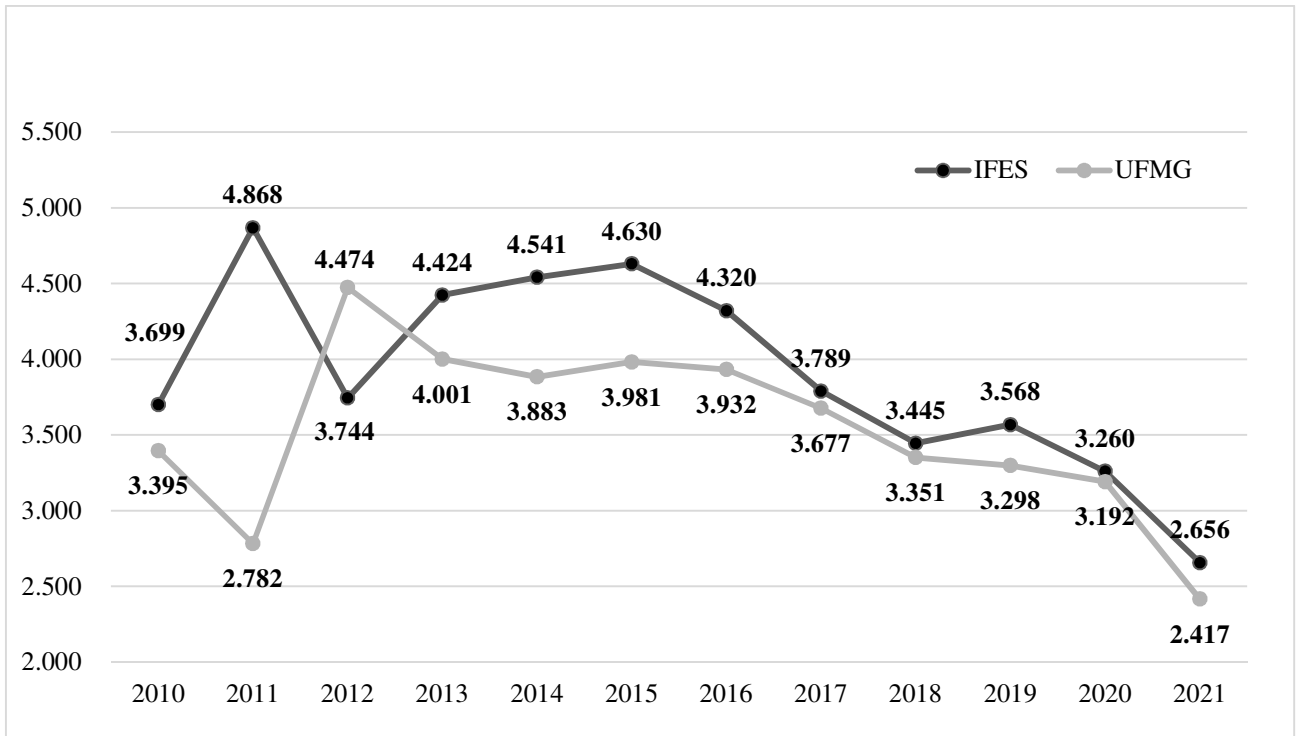


Figura 4 Orçamento discricionário por aluno equivalente

Fonte: Adaptado de “Acompanhe a execução orçamentária das universidades federais”, de Andifes, n.d. e “Matriz Andifes (OCC)”, de Andifes, n.d.

Especificamente no que compete a UFXX, no ano de 2021, estava previsto no projeto de LOA, uma redução inicial de 16,5% do orçamento discricionário e depois de mais uma indicação de corte feita no âmbito da Comissão Mista de Orçamento do Congresso o corte chegou à 18,9%. Posteriormente o Presidente da República vetou 1,1 bilhão do orçamento das universidades federais de forma não linear. Considerando os cortes e vetos presidenciais o orçamento da UFXX passou de 208,29 milhões de reais em 2020 para 157,72 milhões de reais em 2021.

Além da realidade dos cortes de recursos que se impõe sobre as universidades federais, o orçamento dessas organizações sofre com outras manobras políticas, instrumentalizadas por meio dos contingenciamentos, a divisão do orçamento em uma parcela não condicionada e outra condicionada a nova aprovação pelo Congresso Nacional e a limitação de execução de recursos próprios. Desse cenário delineado, depreende-se que as vulnerabilidades financeiras das universidades federais convergem para um ponto central: a ausência de autonomia financeira decorrente das amarrações institucionais.

A autonomia financeira das universidades federais, ainda que prevista constitucionalmente, é sempre relativa, até porque a capacidade arrecadatória de que dispõem é muito pequena, insuficiente para fazer frente ao grande volume de despesas nas quais incorrem e, mesmo diante de uma eficiência na arrecadação, há impedimentos legais para que

a soma de recursos que excede ao previsto na LOA seja destinado para essas organizações. Sendo assim, o cenário é que dependerem de dotações orçamentárias, oriundas essencialmente do governo federal.

Para as universidades federais há ausência de instrumentos que assegurem sua autonomia financeira, a exemplo do que acontece com as universidades do estado de São Paulo, que tem previsão legal de serem mantidas com o repasse da cota-parte do ICMS destinado ao estado, o que colabora para torná-las mais independentes sob o ponto de vista da gestão financeira. No entanto, salienta-se que essa previsão legal não impede as universidades do estado de São Paulo de serem suscetíveis a outros tipos de vulnerabilidades financeiras. Outra questão diz respeito a falta de participação das Universidades na proposição do seu orçamento, a maior parte dele é direcionado as despesas obrigatórias ou tem alguma vinculação específica, sobrando pouco poder de manobra para a gestão universitária.

Com efeito, no contexto atual em que as universidades federais estão inseridas, a autonomia de gestão financeira e patrimonial, mostra-se essencial para que as organizações possam sair desse momento de incertezas e instabilidades financeiras e continuar a exercer suas atividades finalísticas, uma vez que, a autonomia financeira, de fato, consiste na atribuição da competência de a Universidade gerir, administrar e dispor, de modo autônomo, seus recursos financeiros.

De modo que, essa autonomia financeira representa para as Universidades as seguintes atribuições i) a fixação de um percentual global de recursos governamentais, previamente determinados e intocáveis; ii) complementar os seus recursos orçamentários e fiscais com aportes de outras fontes de financiamento, em que lhe seja permitido a utilização integral desses recursos; iii) a possibilidade de constituir e utilizar reservas financeiras decorrentes de economia em exercícios anteriores; iv) a possibilidade de modificar a alocação de seus recursos orçamentários entre os elementos de despesa de custeio e de capital. A inexistência dessas atribuições impede a Universidade de definir, de modo autônomo, as formas de execução de seus orçamentos, o que reduz a nada, ou quase nada, sua autonomia financeira.

Adicionalmente a essa latente falta de autonomia financeira que constrange a atuação das gestões universitárias, há aspectos inerentes a própria organização que também a torna vulnerável financeiramente. E um destes aspectos é a dependência de uma única fonte de recursos.

A maior parcela dos recursos da UFXX é advinda de recursos governamentais. E a situação econômica, fiscal e política do país tem imposto reduções constantes nos recursos financeiros e, inclusive, humanos das universidades federais. A maneira com a qual a UFXX

tem lidado com a situação é a absorção desses impactos orçamentários, incorporando-os a sua estrutura, através de cortes de despesas administrativas necessárias, de bolsas, de financiamento a pesquisa e a utilização de uma estrutura mínima. Neste caso, não se observa um discurso transformativo na organização, que visem responder as questões: Existem fontes alternativas de financiamento para as universidades federais? Quais as fontes alternativas de financiamento a Universidade dispõe? O que é preciso fazer para satisfazer as exigências de captação desses recursos? Quais as transformações internas são necessárias? Quais os recursos humanos, tecnológicos e estruturais a Universidade já dispõe? Como conseguir colocar estes recursos para dentro da Universidade?

No entanto, a Universidade tem o ideário de que a manutenção de sua estrutura é um dever governamental e, mesmo diante da recusa do ente governamental em exercer esse papel constitucional, a organização não procura seguir outras direções. O próprio PDI da UFXX demonstra essa visão, em que é demonstrada uma preocupação com a articulação política para recompor o orçamento federal, mas nenhuma ação concreta é proposta para descobrir ou incentivar fontes alternativas de financiamento.

E resta saber como as universidades federais sobrevivem e convivem com essa realidade? E até quando? Várias partes do mundo, estão transformando sua forma de financiamento da educação superior, seja com a introdução de políticas de compartilhamento de custos, como a cobrança de contribuições aos estudantes, bem como políticas de estímulo a iniciativas de financiamento coletivo, ou mesmo a intensificação de projetos de cooperação universidade-empresa ou cooperações internacionais, de maneira a viabilizar o aporte de recursos de outros setores da sociedade (Johnstone, 2009). Por que não está sendo discutido isso?

E ainda, as Universidades, de modo geral, concentram uma parcela considerável da capacidade intelectual brasileira, visto que, a formação do pensamento crítico é uma das razões de ser dessas organizações. E, possuindo essa característica, por que a UFXX tem dificuldade em colocar essas grandes mentes para funcionar e gerar valor para a própria organização? Por que não se aproveita as mentes pensantes da organização para pensar formas de racionalizar os processos dentro da própria organização? Para promover o aperfeiçoamento e tecnologia para as atividades internas da Universidade? Como que na era digital, uma Universidade necessita de implementar suporte informatizado para suas atividades meio e tem um dos maiores parques tecnológicos da região? Por que essas mentes pensantes não trabalham para trazer mais recursos para a Universidade?

É por meio da produção intelectual que tem se a possibilidade de romper as demarcações institucionais para buscar parcerias que gerem valor interna e externamente. Desse modo, a UFXX precisa investir e incentivar mais projetos de ensino, pesquisa e extensão que aliem a produção do conhecimento e o direcionamento para atender demandas internas por inovação e tecnologia, tal qual o implementado pelo projeto Oasis. Se a organização não possuir uma infraestrutura mínima para atender as demandas externas, o que se verá no longo prazo é uma dificuldade cada vez maior de obter recursos de outras fontes.

E, considerando o *continuum* da vulnerabilidade financeira de Denison e Beard (2003), a UFXX já se encontra a beira do terceiro estágio, ou seja, no mais alto nível de vulnerabilidade financeira. A organização já sofre com a dependência de recursos de uma única fonte, conforme fatores de vulnerabilidade financeira apontados por Tuckman e Chang (1991), Trussel (2002), Wangenge-Ouma, G. (2011), Irvine e Ryan (2019) e está sendo impactada por choques externos, o que configura o primeiro estágio de vulnerabilidade financeira.

Ela também sofre com o corte de despesas administrativas até o seu limite mínimo, por meio de cortes de bolsas de pesquisa, de servidores terceirizados, de investimento em infraestrutura, que segundo Tuckman e Chang (1991) é uma estratégia de organizações vulneráveis: absorver as dificuldades financeira através do corte de despesas administrativas necessárias. E, também, a Universidade, que tem lá suas restrições a pegar empréstimos, começa a realizar despesas sujeitando seu pagamento à exercícios posteriores, o que configura uma espécie de endividamento, e que é apontado por Tuckman e Chang (1991), Trussel (2002), Goddard, Coombes, Kempton e Vallance (2014).

E o resultado desse cenário é possível de se prever. Os professores se aposentam, mas novas posições não são abertas porque a folha de pagamento não diminui, e com isso aumenta a relação de alunos por professor e aumenta a carga horária destinada as atividades letivas e essa situação os impede de se dedicar a pesquisa. Ao mesmo tempo, o volume de recursos diminui, conseqüentemente, diminui a infraestrutura necessária para oferecer serviços. Sem a infraestrutura e sem pessoal qualificado, a Universidade diminui sua capacidade de fazer pesquisa e, conseqüentemente, de captar recursos. No longo prazo, o que se vê é uma deterioração da qualidade acadêmica e o inevitável corte de vagas, programas e cursos, característico do terceiro estágio de vulnerabilidade financeira proposto por Denison e Beard (2003).

Mas antes de começar a tentar criar mecanismos e estratégias para sobrevivência em meio à turbulência e vulnerabilidades financeiras, talvez seja mais eficaz voltar ao começo e

responder as perguntas mais elementares, que também podem ser as mais difíceis de serem respondidas: Qual a nossa área de atuação enquanto Universidade Federal? Qual é o nosso papel na rede pública de ensino superior? Qual o nosso diferencial? Qual o nosso conjunto de serviços fornecidos? Quais as demandas nacionais de atuação de uma Universidade Federal? Quais as demandas de serviços universitários serão mais necessárias na próxima década? Quais os objetivos da organização para daqui a dez anos? Qual tipo de organização está sendo construída? E a partir das respostas a essas perguntas, em que se espera obter maior conhecimento da própria organização e sua razão de ser, é que se deve começar a responder as perguntas específicas para encontrar saídas para as vulnerabilidades financeiras.

Nesse sentido, as universidades federais estão sendo desafiadas e devem estar preparadas para reconsiderar seu papel fundamental, posição de mercado, usuários, estruturas, relacionamentos, parcerias, políticas, estratégias e processos. Ou seja, elas estão sendo impulsionadas a se reinventar e a se redefinir para sobreviver. E neste sentido, precisarão se indagar como operam internamente, se envolver externamente com outras organizações e interagir com a sociedade em geral.

8 Conclusões e implicações

A Universidade contemporânea está em um ambiente instável, complexo e dinâmico, que demanda permanente transformação, inclusive por força dos desafios que a sociedade lhe apresenta em razão de circunstâncias, influências e exigências das mais diversas. A pequena faculdade de antigamente deu lugar a uma reunião de faculdades em torno de múltiplos campi, com redes políticas de influências internas, atuando em várias linhas e possuindo uma infinidade de objetivos, muitas vezes conflitantes, em meio às pressões para o aumento de vagas, a contribuição para o desenvolvimento tecnológico e inovação, a necessidade de expansão, atualização e internacionalização da pesquisa, a elevação dos padrões de qualidade e os custos elevados.

Dessa forma, as atividades de ensino e pesquisa não são triviais, nem podem ser executadas no curto prazo de maneira geral, considerando que desenvolvidas em faculdades, institutos especializados, núcleos, centros, museus, requerem pessoal altamente especializado e suporte acadêmico. Com a determinação dessa conjuntura e pressões, recai sobre as universidades federais administrar uma latente dependência aos recursos externos, num cenário de crises econômicas e implementação de políticas de austeridade.

De fato, nos últimos anos as universidades federais vêm sofrendo uma queda nos recursos que são destinados ao custeio e a investimento como forma de compensar o aumento da folha de pagamento. E essa situação causa impacto na infraestrutura dessas organizações e como produto final apresenta-se a queda na qualidade e na capacidade de entregar resultados.

Diante desse contexto, o objetivo geral deste estudo foi analisar e descrever aspectos orçamentários e financeiros, especificamente as vulnerabilidades financeiras enfrentadas por universidades federais. Foi realizado um estudo de caso na UFXX, com o intuito de fazer uma generalização analítica dos resultados obtidos no caso às outras universidades federais brasileiras. Os questionamentos aos entrevistados focaram na percepção que eles tinham dos problemas financeiros que afligem a organização na atualidade.

Dois principais aspectos orçamentários surgem por unanimidade como vulnerabilidades financeiras enfrentadas pela Universidade. O primeiro diz respeito à incerteza quanto aos prazos de aprovação do orçamento federal, dos quais as universidades federais são dependentes para fazer seu planejamento e a execução orçamentária interna. Essa situação impede que a universidade faça contratação de servidores, execute os valores consignados na LOA e tenham um período curto para administrar cortes orçamentários. O segundo aspecto compreende à incerteza quanto ao volume de recursos orçamentários

destinados às universidades federais, instrumentalizadas por cortes no orçamento, contingenciamentos dos valores consignados na LOA e limitação de execução dos recursos próprios ao que está previsto na LOA. Todas essas manobras limitam a capacidade da Universidade investir em sua infraestrutura, o que é essencial para instrumentalizar a capacidade de ensinar, pesquisar e prestar serviços à sociedade.

Outra vulnerabilidade financeira destacada é o atraso no repasse financeiro pelo governo federal, o que implica em mais gastos com multas e juros, na diminuição da confiança das empresas no recebimento de órgãos públicos e conseqüentemente a limitação de fornecedores e encarecimento de contratos. Ainda, as universidades federais, em que a maioria de projetos e pesquisas são voltadas para o longo prazo, são impossibilitadas de constituir reservas financeiras que poderiam viabilizar suas atividades.

A universidade também apresenta um planejamento orçamentário incipiente. Uma característica dessas organizações é a tomada de decisão colegiada, formada principalmente por docentes, que nem sempre estão preparados para enfrentar situações de efeitos imprevisíveis ou desconhecidos a médio e longo prazos. Ou seja, nem sempre pesquisadores e docentes altamente qualificados em suas áreas de atuação são bons gestores financeiros ou administrativos, de tal forma que a Universidade não está administrando e instrumentalizando as capacidades presentes com foco a um objetivo futuro.

A administração pública, de modo geral, apresenta vários trâmites processuais, e a Universidade não foge a essa regra, o que pode tornar seus processos morosos. A organização carece ainda de um sistema de informação gerencial, o que apoiaria a gestão na tomada de decisão. Faltam também recursos humanos e as informações não são uniformes dentro dos diversos setores.

Por fim, há uma falta de participação das universidades federais na proposição de seus orçamentos. Geralmente o orçamento é imposto mediante uma articulação do MEC, o governo federal e o Congresso Nacional. Essa falta de diálogo com as universidades federais e a imposição de um orçamento prejudica o processo de planejamento das atividades institucionais. As universidades federais estão sempre pressionadas por decisões externas e tem pouco poder de manobra em seus orçamentos, uma vez que a maior parte dos recursos já possuem uma destinação específica.

Depreende-se das informações obtidas que as vulnerabilidades financeiras das universidades federais convergem para um ponto central: a ausência de autonomia decorrentes das amarrações institucionais. A autonomia financeira das universidades federais, ainda que prevista constitucionalmente, é sempre relativa, até porque a capacidade arrecadatória de que

dispõem é muito pequena, insuficiente para fazer frente ao grande volume de despesas nas quais incorrem, e mesmo diante de uma eficiência arrecadatória há impedimentos legais para a destinação da soma que excede ao previsto na LOA para essas organizações. Sendo assim, a regra é dependerem de dotações orçamentárias, oriundas essencialmente do governo federal.

Dessa forma as universidades federais estão acostumadas a absorver as pressões externas, de tal forma que estrangulam sua capacidade de ação. A reação de uma organização resiliente financeiramente seria a de refletir as pressões externas de volta para a sua origem. Para as universidades federais significa transmitir as pressões para o Congresso Nacional, de modo que este realize a proposição e aprovação de leis que garantam sua autonomia financeira, de fato, conforme preconizada na Constituição Federal.

E, ainda, naqueles aspectos de vulnerabilidade financeira que são inerentes a condições internas da Universidade, não se observa um discurso transformativo, de propor soluções permanentes para os problemas que afligem a organização. De modo que a Universidade assume um padrão de resiliência financeira chamado de *Contented fatalists*, segundo as definições criadas por Barbera *et al.* (2017), em que inicialmente a organização lida com poucos aspectos que as torna vulneráveis e que quando a crise aparece elas são fortemente impactadas e reagem com estratégias que visam o curto prazo.

Assim, este estudo se propôs a trazer algumas contribuições a partir de sua proposta e resultados. A primeira delas diz respeito à compreensão das vulnerabilidades financeiras enfrentadas por universidades federais sob a perspectiva da resiliência financeira e os impactos sofridos por essas organizações em um período que essas pressões estão sendo exercidas e as respostas organizacionais estão sendo construídas. Trazer luz a esses problemas possui o potencial para gerar desdobramentos que auxiliem na gestão universitária a encontrar alternativas de atuação.

Ao trazer as contribuições analíticas do caso da UFXX, o estudo ainda trouxe análises contextuais da Universidade e seu âmbito de atuação, demonstrando e revelando uma realidade ainda desconhecida pelos trabalhos científicos. Destaca-se ainda que o pesquisador procurou realizar contribuições generalizáveis a partir do caso, destacando as características desse caso em específico que são comuns a outras universidades federais e com isso abordar o que poderia ser aprendido a partir dele.

No campo da educação, o estudo contribui ao aumentar as abordagens previstas na literatura, trazendo achados alicerçados empiricamente em uma pesquisa qualitativa, o que se propõe a ser uma análise mais aprofundada da temática. No campo social, a pesquisa contribui ao fomentar discussões sobre a atuação e as dificuldades financeiras enfrentadas por

universidades federais, o que tem implicações para os serviços que são disponibilizados à sociedade por meio dessas organizações. Além disso, ressalta-se que não foi objetivo deste trabalho exaurir todas as vulnerabilidades financeiras e seus impactos nas universidades federais, mas trazer as experiências e opiniões que vieram à tona por meio das entrevistas.

Há de se mencionar, por fim, que o estudo apresentou limitações. Sob essa ótica, reforça-se que este estudo tratou das vulnerabilidades financeiras da UFXX, numa tentativa de fazer uma generalização analítica das questões que impactam todo o universo de universidades federais, porém algumas organizações podem ter diferenças e particularidades dentro da temática analisada e, portanto, devido a utilização de entrevistas como estratégia de coleta de dados e pelo universo restrito dos entrevistados, pode não ter abrangido a totalidade de fatores de vulnerabilidade financeiras que impactam essas organizações.

Recomenda-se, como sugestão para pesquisas futuras, a replicação da pesquisa para outras organizações de educação superior, em outros Estados da Federação, com vistas a replicação dos resultados apresentados por esta pesquisa, bem como analisar se há outros aspectos de vulnerabilidade financeira que não foram abordados. Outra possibilidade diz respeito a uma abordagem mais quantitativa acerca das vulnerabilidades financeiras percebidas, com a instrumentalização dos aspectos identificados nesta pesquisa por variáveis, bem como a junção a outras medidas, mas que possam impactar as finanças universitárias. Outra sugestão seria fazer uma análise comparativa com outras universidades públicas, sejam elas universidades estrangeiras ou universidades públicas que tenham um modelo de financiamento diferente. Poderá ser feito uma análise mais profunda e detalhada sobre a dinâmica das fontes das receitas das universidades federais e como elas se relacionam com a vulnerabilidade financeira percebida.

Referências

- Amaral, N. C. (2008). Financiamento da educação superior no Brasil: gastos com as IFES – de Fernando Collor a Luiz Inácio Lula da Silva. In M. Bittar; J. F. Oliveira, & M. Morosini (Orgs.), *Educação superior no Brasil-10 anos pós-LDB*. (Coleção Inep 70 anos, v. 2, Cap. 12, pp. 257-282). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Amaral, N. C. (2016). PEC 241/55: A “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Periódico científico editado pela ANPAE*, 32(3), 653-673.
- Amarante, J. M., Crubellate, J. M., & Meyer Junior, V. (2017). Estratégias em universidades: Uma análise comparativa sob a perspectiva institucional. *Revista Gestão Universitária na América Latina (GUAL)*, 10(1), 190-212.
- Andifes (n. d.). Acompanhe a execução orçamentária das universidades federais. Recuperado de <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjo1qu49e7wAhW7IbkGHRcxDecQFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fwww.andifes.org.br%2F%3Fp%3D85000&usg=AOvVaw2pfoCLtgjqM9BcTvsYYXe6>.
- Andifes (n. d.) Matriz Andifes (OCC). Recuperado de <http://www.forplad.andifes.org.br/?q=matrizocc>
- Andrade, A. R. (2002). A universidade como organização complexa. *Revista de Negócios*, 7(3).
- Baldrige, J. V., & Adam, P. L. (1971). *Power and conflict in the university: Research in the sociology of complex organizations*. John Wiley & Sons.
- Barbera, C., Jones, M., & Stecollini, I. (2015). Governmental financial resilience under austerity: The case of English local authorities.
- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2017). Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: How do local governments cope with financial shocks? *Public Administration*, 95(3), 670-697.
- Barbera, C., Jones, M., Korac, S., Saliterer, I., & Steccolini, I. (2019). Local government strategies in the face of shocks and crises: The role of anticipatory capacities and financial vulnerability. *International* Barbera, C., Guarini, E., & Steccolini, I. (2020). How do governments cope with austerity? The roles of accounting in shaping governmental financial resilience. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.
- Barbera, C., Guarini, E., & Steccolini, I. (2020). How do governments cope with austerity? The roles of accounting in shaping governmental financial resilience. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.
- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo (Edição revista e atualizada)*. Lisboa: Edições, 70.

- Bernheim, C. T., & Chauí, M. S. (2008). Desafios da universidade na sociedade do conhecimento. Unesco.
- Beuren, I. M. (2003). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: Teoria e prática. São Paulo: Atlas.
- Brassett, J., & Holmes, C. (2016). Building resilient finance? Uncertainty, complexity, and resistance. *The British Journal of Politics and International Relations*, 18(2), 370-388.
- Brinkmann, S., & Kvale, S. (2015). Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing. 3. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Cervo, A. L.; Bervian, P. A.; Da Silva, R. (2007). Metodologia científica. São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Chauí, M. (1999). A universidade operacional. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 4(3).
- Chaves, V. L. J., Reis, L. F., & Guimarães, A. R. (2018). Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. *Acta Scientiarum. Education*, 40(1), 1-12.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1-25.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Recuperado de https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi_zveU4eXwAhUHH7kGHbtRC7gQFjAAegQIAhAD&url=http%3A%2F%2Fwww.planalto.gov.br%2Fccivil_03%2F_ato2007-2010%2F2010%2Fdecreto%2F7233.htm&usq=AOvVaw2nRZnx5L90_LYT4QRo-PFu
- Denison, D. V., & Beard, A. (2003). Financial vulnerability of charitable organizations: lessons from research. *Journal for Nonprofit Management*, 7(1), 23-31.
- Duit, A. (2016). Resilience thinking: Lessons for public administration. *Public Administration*, 94(2), 364-380.
- Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>
- Fávero, A. A., & Bechi, D. (2017). O financiamento da educação superior no limiar do século XXI: O caminho da mercantilização da educação. *Revista Internacional de Educação Superior*, 3(1), 90-113.

- Galdino, M. C. (2020). Fatores de vulnerabilidade financeira das universidades federais brasileiras.
- Goddard, J., Coombes, M., Kempton, L., & Vallance, P. (2014). Universities as anchor institutions in cities in a turbulent funding environment: vulnerable institutions and vulnerable places in England. *Cambridge Journal of regions, economy and society*, 7(2), 307-325.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1–23.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, (IBGE). Produto interno bruto (PIB) nominal. Recuperado de: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-pib
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2019a). Tabelas de Divulgação | Censo da Educação Superior 2019. Recuperado de: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/centso_superior/documentos/2020/Tabelas_de_divulgacao_Censo_da_Educacao_Superior_2019.xls
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2019b). Censo da educação superior 2018: Notas estatísticas. Recuperado de: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/centso_superior/documentos/2019/centso_da_educacao_superior_2018-notas_estatisticas.pdf
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2015a). Variação do investimento público direto em educação, por nível de ensino (2000 a 2015). Recuperado de <http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2015b). Percentual do investimento direto em relação ao PIB *per capita* por nível de ensino (2000 a 2015). Recuperado de <http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>.
- Instrução Normativa do Ministério da Economia n. 01, de 10 janeiro de 2019. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Recuperado de https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733.
- Irvine, H., & Ryan, C. (2019). The financial health of australian universities: Policy implications in a changing environment. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.
- Johnstone, D. B. (2009). Worldwide trends in financing higher education: A conceptual framework. In *Perspectivas sobre el financiamiento de la educación*. Caracas, Revista Educación Superior Y Sociedad, ano 16, nº 1, 105-125.
- Keating, E. K., Fischer, M., Gordon, T. P., & Greenlee, J. S. (2005). Assessing financial vulnerability in the nonprofit sector. *Available at SSRN 647662*.

- Lakatos, E. M., & Marconi, M. D. A. (2003). Fundamentos de metodologia científica. *São Paulo: Atlas*.
- Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.
- Lei n. 956, de 07 de setembro de 1927*. CRIA A UNIVERSIDADE DE MINAS GERAIS. Recuperado de <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=956&comp=&ano=1927>.
- Lei n. 971, de 16 de dezembro de 1949*. Federaliza a Universidade de Minas Gerais. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/leis/1930-1949/L0971.htm.
- Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm.
- Lei n. 14.144, de 22 de abril de 2021*. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Recuperado de: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjEsMe-y-fwAhXfFrkGHdp9CLAQFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fwww2.camara.leg.br%2Fforçamento-da-uniao%2Fleis-orcamentarias%2Fflea&usg=AOvVaw3mNGWuAj5mP37ct4gJ8Mxc>.
- Linnenluecke, M. K. (2017). Resilience in business and management research: A review of influential publications and a research agenda. *International Journal of Management Reviews, 19*(1), 4-30.
- Lopes, L. A. C., & Bernardes, F. R. (2005). Estruturas administrativas das universidades brasileiras.
- Mancebo, D. (2008). Reforma da educação superior: O debate sobre a igualdade no acesso. *Educação superior no Brasil, 10*, 55-70.
- Martins, G. D. A., & Theóphilo, C. R. (2016). Metodologia da investigação científica para Ciências Sociais Aplicadas. *São Paulo: Atlas*.
- Ministério da Educação (MEC, n.d.) Cadastro nacional de cursos e instituições de educação superior (e-MEC). Recuperado de <http://emec.mec.gov.br/>.
- Ministério da Educação (MEC, 2006). A Coleta de dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários. Recuperado de <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj4jdCE4uXwAhVLlLkGHZcICsQQFjABegQIAhAD&url=http%3A%2F%2Fwww.forplad.andifes.org.br%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FRelatorioMatriz2006.pdf&usg=AOvVaw2e6nC3WIJmWy3Smfi7OqYA>.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of management review, 16*(1), 145-179.

- Pagliuso, A. T. (2017). *Gestão organizacional*. Editora Saraiva.
- Pedrosa, R. H. L. & Pereira, M.W. (2018). Avaliação da pós-graduação, publicações científicas e rankings internacionais. In: J. Marcovitch (Org.). *Repensar a universidade: Desempenho acadêmico e comparações internacionais*. São Paulo, Com-Arte / Fapesp, 165-1862.
- Portaria MEC n. 651, de 24 de julho de 2013*. Recuperada de https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30801007/do1-2013-07-26-portaria-n-651-de-24-de-julho-de-2013-30800999.
- Portaria Ministério do Orçamento e Gestão n. 42, de 14 de abril de 1999*. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Recuperada de http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf
- Prayag, G., Chowdhury, M., Spector, S., & Orchiston, C. (2018). Organizational resilience and financial performance. *Annals of Tourism Research*, 73(C), 193-196.
- Projeto de Emenda à Constituição 241, de 16 de junho de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Recuperado de https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0g5t6j6388gc313web9r7p4oxp17551732.node0?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016
- Pusser, B. (2003). Beyond Baldrige: Extending the political model of higher education organization and governance. *Educational Policy*, 17(1), 121-140.
- Reis, L. F. (2016). Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014). *Universidade e Sociedade*, 57, 16-35.
- Salignac, F., Marjolin, A., Reeve, R., & Muir, K. (2019). Conceptualizing and measuring financial resilience: A multidimensional framework. *Social Indicators Research*, 145(1), 17-38.
- Santos, L., & Bronnemann, M. R. (2013). Desafios da gestão em instituições de ensino superior: um estudo de caso a partir da percepção de diretores de centro de uma IES pública do sul do Brasil. *Revista Gestão Universitária na América Latina. (GUAL)*, 6(1), 01-21.
- Severino, A. J. (2007). *Metodologia do trabalho científico*. Cortez editora.
- Silva, M. B. D., & Grigolo, T. M. (2002). *Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e da extensão II*. Caderno Pedagógico. Florianópolis: Udesc.
- Soares, T. C., Serra, F. A. R., Pereira, M. F., & Mazon, G. (2009). REUNI e as fontes de financiamento das universidades federais brasileiras.
- Sodré, J. A. (2018). Governança em instituições universitárias: um estudo comparativo entre duas Universidades Federais da Amazônia.

- Steccolini, I, Jones, M & Saliterer, I (Eds) (2017) *Governmental Financial Resilience: International Perspectives on How Local Governments Face Austerity*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Tuckman, H. P., & Chang, C. F. (1991). A methodology for measuring the financial vulnerability of charitable nonprofit organizations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 20(4), 445-460.
- Trussel, J. M. (2002). Revisiting the prediction of financial vulnerability. *Nonprofit Management and Leadership*, 13(1), 17-31.
- Tupy, I. S., Crocco, M., & Silva, F. F. (2018). Resiliência e impactos regionais de crises financeiras: uma análise para os estados brasileiros-2007/08. *Economia e Sociedade*, 27(2), 607-636.
- Unesco (1998). Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: Visão e ação. In *Conferência Mundial sobre Ensino Superior*. Recuperado de: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>.
- Wangenge-Ouma, G. (2011). Managing resource dependence difficulties in African higher education: the case of multiple exchange relationships. *Higher education policy*, 24(2), 167-184.
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de Caso: Planejamento e métodos*. Trad. Daniel Grassi. 3. ed. Editora Bookman.

Apêndice A - Dados das Universidades Federais

Universidade	Sigla	Fundação	Alunos da Graduação e da Pós-graduação	Alunos da Graduação	Cursos Graduação	Alunos da Pós-Graduação	Cursos Pós-Graduação	Docentes	Técnico Administrativo em Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	UTFPR	1909	34.159	30.573	119	3.586	47	2.884	1.443
Universidade Federal do Paraná	UFPR	1912	35.771	27.772	157	7.999	75	2.380	3.450
Universidade Federal do Amazonas	UFAM	1913	31.251	28.424	107	2.827	37	1.901	1.713
Universidade Federal de Alfenas	UNIFAL	1914	7.633	6.739	34	894	17	561	334
Universidade Federal do Rio de Janeiro	UFRJ	1920	61.063	46.282	174	14.781	121	4.122	4.966
Universidade Federal de Minas Gerais	UFMG	1927	43.106	31.414	95	11.692	84	3.561	4.294
Universidade Federal do Espírito Santo	UFES	1930	27.833	23.410	109	4.423	55	2.041	2.314
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	1934	41.641	29.245	96	12.396	92	2.951	2.762
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	UFRRJ	1943	23.271	20.757	63	2.514	28	1.209	1.164
Universidade Federal da Bahia	UFBA	1946	45.567	37.490	122	8.077	77	3.101	3.174
Universidade Federal de Pernambuco	UFPE	1946	40.407	31.385	107	9.022	82	3.291	2.602
Universidade Federal Rural de Pernambuco	UFRPE	1947	17.092	14.683	56	2.409	32	1.314	1.841
Universidade Federal de São João Del Rei	UFSJ	1953	12.825	11.472	54	1.353	21	887	519
Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	UFCSPA	1953	3.463	2.600	16	863	11	369	217
Universidade Federal do Triângulo Mineiro	UFTM	1953	7.102	6.282	28	820	11	671	1.491
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	UFVJM	1953	10.662	9.515	51	1.147	18	931	763
Universidade Federal do Ceará	UFC	1954	37.107	30.039	125	7.068	66	2.397	3.570
Universidade Federal da Paraíba	UFPB	1955	32.969	27.239	123	5.730	64	2.891	3.443
Universidade Federal de Santa Catarina	UFSC	1956	38.033	28.524	121	9.509	73	2.722	2.063
Universidade Federal do Pará	UFPA	1957	44.347	36.088	147	8.259	76	2.734	2.539
Universidade Federal de Uberlândia	UFU	1957	26.712	22.472	97	4.240	44	2.061	1.855
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	UFRN	1958	33.586	26.945	115	6.641	76	2.645	3.008
Universidade Federal Fluminense	UFF	1960	53.707	45.358	131	8.349	78	3.568	4.227
Universidade Federal de Goiás	UFG	1960	32.065	25.813	158	6.252	68	2.994	3.356

Universidade	Sigla	Fundação	Alunos da Graduação e da Pós-graduação	Alunos da Graduação	Cursos Graduação	Alunos da Pós-Graduação	Cursos Pós-Graduação	Docentes	Técnico Administrativo em Educação
Universidade Federal de Juiz de Fora	UFJF	1960	24.430	20.878	95	3.552	37	1.821	1.226
Universidade Federal de Santa Maria	UFSM	1960	25.651	20.583	126	5.068	53	2.237	1.759
Universidade Federal de Alagoas	UFAL	1961	27.802	25.217	99	2.585	35	1.960	1.710
Universidade de Brasília	UNB	1962	46.084	36.292	134	9.792	92	3.042	3.233
Universidade Federal do Maranhão	UFMA	1966	40.753	38.616	116	2.137	28	1.988	1.778
Universidade Federal Rural do Semiárido	UFERSA-RN	1968	11.356	10.585	45	771	9	826	548
Universidade Federal do Piauí	UFPI	1968	31.376	28.716	100	2.660	37	1.903	1.189
Universidade Federal de Sergipe	UFS	1968	28.190	24.937	116	3.253	48	1.929	1.444
Universidade Federal de São Carlos	UFSCar	1968	18.124	13.176	73	4.948	50	1.410	994
Universidade Federal de Ouro Preto	UFOP	1969	14.076	12.185	55	1.891	28	905	1.117
Universidade Federal de Pelotas	UFPeI	1969	20.290	16.903	96	3.387	45	1.475	1.240
Universidade Federal do Rio Grande	UFRG	1969	11.186	9.322	64	1.864	27	1.013	1.229
Universidade Federal de Viçosa	UFV	1969	17.584	13.832	75	3.752	43	1.335	2.101
Universidade Federal do Acre	UFAC	1970	9.701	8.892	51	809	10	878	764
Universidade Federal de Mato Grosso	UFMT	1970	23.414	20.633	114	2.781	41	2.360	1.483
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	UNIFESSPA	1971	5.043	4.739	42	304	4	482	315
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	UFMS	1979	21.953	19.399	127	2.554	37	1.874	1.863
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	UNIRIO	1979	16.327	14.457	48	1.870	23	982	1.443
Universidade Federal de Rondônia	UNIR	1982	10.426	9.415	67	1.011	12	908	466
Universidade Federal de Roraima	UFRR	1989	7.490	7.013	48	477	9	697	383
Universidade Federal do Amapá	UNIFAP	1990	10.537	9.919	51	618	7	719	487
Universidade Federal de Lavras	UFLA	1994	13.243	10.415	34	2.828	31	871	579
Universidade Federal de São Paulo	UNIFESP	1994	17.118	11.781	52	5.337	66	1.763	1.723
Universidade Federal do Tocantins	UFT	2000	16.826	14.915	68	1.911	25	1.287	1.013
Universidade Federal de Campina Grande	UFCG	2002	18.872	16.132	78	2.740	27	1.622	1.361
Universidade Federal Rural da Amazonia	UFRA	2002	8.007	7.534	37	473	6	592	579
Universidade Federal de Itajubá	UNIFEI	2002	8.264	7.103	35	1.161	16	534	389
Universidade Federal do Vale do São	UNIVASF	2002	8.509	7.555	37	954	11	680	579

Universidade	Sigla	Fundação	Alunos da Graduação e da Pós-graduação	Alunos da Graduação	Cursos Graduação	Alunos da Pós-Graduação	Cursos Pós-Graduação	Docentes	Técnico Administrativo em Educação
Francisco									
Universidade Federal do ABC	UFABC	2005	15.094	13.033	28	2.061	23	832	756
Universidade Federal da Grande Dourados	UFGD	2005	8.619	7.336	47	1.283	19	712	949
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	UFRB	2005	9.649	9.017	57	632	12	1.068	696
Universidade Federal do Pampa	UNIPAMPA	2008	11.917	11.140	71	777	15	1.016	905
Universidade Federal da Fronteira Sul	UFES	2009	8.448	7.811	45	637	11	850	680
Universidade Federal do Oeste do Pará	UFOPA	2009	6.454	5.869	47	585	8	536	612
Universidade Federal da Integração Latino Americana	UNILA	2010	4.427	3.991	29	436	8	451	538
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	UNILAB	2010	5.276	5.072	25	204	3	378	428
Universidade Federal do Cariri	UFCA	2013	3.396	3.213	23	183	2	354	345
Universidade Federal do Sul da Bahia	UFESBA	2013	3.212	2.891	38	321	3	333	251
Universidade Federal do Oeste da Bahia	UFOB	2013	3.580	3.430	30	150	2	435	253
Universidade Federal do Agreste de Pernambuco	UFAPE	2018							
Universidade Federal de Catalão	UFCAT	2018							
Universidade Federal do Delta do Parnaíba	UFDPAr	2018							
Universidade Federal de Jataí	UFJ	2018							
Universidade Federal de Rondonópolis	UFR	2018							
Universidade Federal do Norte do Tocantins	UFNT	2019							

Fonte: Adaptado de “Tabelas de Divulgação | Censo da Educação Superior 2019” de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

Apêndice B – Protocolo de Estudo de Caso

Visão Geral do Projeto

Objetivo do estudo

Quais as fontes de vulnerabilidade orçamentária e financeira presente em uma universidade federal, como organização de ensino superior e pesquisa no Brasil?

Proposições do estudo

As universidades federais, como organização de ensino superior e pesquisa enfrentam vulnerabilidades orçamentárias e financeiras, o que compromete sua capacidade de serem resilientes.

Estrutura teórica para o Estudo de Caso

Utilização da literatura de resiliência financeira proposta por Barbera (2017) e das vulnerabilidades orçamentárias e financeiras percebidas enfrentadas por instituições sem fins lucrativos.

Seleção do Caso

Dado que se pretendeu estudar uma universidade federal brasileira durante um período em que estas organizações estão sofrendo os efeitos de restrições em seus orçamentos, o caso foi escolhido por conveniência do pesquisador.

Procedimento e coleta de dados

Plano de coleta de dados por meio de entrevistas

Realização de entrevistas virtuais e gravadas por meio dos aplicativos Microsoft Teams ou Zoom entre os meses de fevereiro e maio/2021. Sobre a confidencialidade da identidade do entrevistado, no início de cada entrevista foi informado ao entrevistado que a sua identidade seria mantida em sigilo. Os entrevistados foram selecionados considerando que trabalhavam nos setores chaves que conduzem o processo orçamentário e financeiro na organização, de modo que, iniciou-se as entrevistas pelas pessoas que pertenciam às unidades acadêmicas, devido ao efeito aprendizagem do processo orçamentário e financeiro da organização. Depois foram entrevistadas pessoas ligadas aos setores da administração central, de modo que as questões foram direcionadas, mais especificamente, às vulnerabilidades financeiras e orçamentárias percebidas.

Fonte: Elaborado pelo autor conforme Yin (2005, p.93).

Apêndice C – Roteiro de Entrevista

Roteiro de Entrevista Semiestruturada para coleta de dados sobre aspectos orçamentários e financeiros de universidades federais

O roteiro de entrevista a seguir foi desenvolvido com o objetivo de coletar informações sobre os aspectos orçamentários e financeiros, especificamente as vulnerabilidades financeiras e orçamentárias percebidas enfrentadas por universidades federais. Para tal, as perguntas da entrevista visam investigar aspectos relacionados com as decisões orçamentárias, de forma a aprofundar sobre a dinâmicas da gestão financeira da universidade. Este instrumento faz parte do trabalho de dissertação de mestrado em Controladoria e Contabilidade do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGC/UFMG), o qual é intitulado de “Aspectos orçamentários e financeiros de uma universidade federal brasileira”. O trabalho é desenvolvido por Lara Alves Corrêa, sob a orientação do Professor Dr. João Estevão Barbosa Neto e coorientação Professor Dr. André Carlos Busanelli de Aquino.

De início, ressalta-se que a participação nesta entrevista é voluntária e poderá ser interrompida a qualquer tempo, caso o (a) entrevistado (a) venha a sentir qualquer constrangimento, incômodo ou desconforto que o impossibilite na finalização da entrevista.

1. Gostaria que descrevesse o processo orçamentário da universidade, que compreende o processo de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento.
2. Quando é iniciada a elaboração da Proposta Orçamentária Anual? Qual o principal evento para o início da confecção Proposta Orçamentária Anual? Existe alguma forma de comunicação superior?
3. A proposta orçamentária inicia-se com a delimitação de limites orçamentários para os programas e órgãos. Antes mesmo dela ser encaminhada para aprovação no congresso há alguma forma de interlocução da UFXX com os parlamentares? Como se dá essa interlocução?
4. Quais são os atores responsáveis pela elaboração da proposta orçamentária da universidade?
5. Qual o papel do seu setor no orçamento?
6. Quanto ao processo de comunicação interna, como as condições financeiras são apresentadas, discutidas, enquadradas dentro da universidade?
7. Quais são as fontes de receitas da Universidade?

8. Como as receitas são distribuídas entre as unidades acadêmicas e órgãos não acadêmicos? Para as organizações acadêmicas há uma Matriz de Distribuição do Orçamento de Custeio e de Capital, que determina as formas de distribuição das receitas entre as unidades acadêmicas, e com relação aos órgãos não acadêmicos, há alguma sistemática para a distribuição do orçamento?
9. Muitas vezes a LOA é aprovada dentro do ano de exercício, até que seja aprovada a LOA, como a universidade se mantém em funcionamento? Isso é um problema para a universidade? Como se lida com isso?
10. Uma vez aprovado o orçamento da universidade, como se dá a comunicação com as unidades?
11. Como se dá o processo de Execução orçamentária?
12. Há alguma espécie de controle das unidades para que não comprometam seus limites orçamentários e ajam de acordo com que estipula as legislações. Há algum setor dentro da universidade responsável por isso?
13. Como se dá o processo de prestação de contas?
14. Como você avaliaria a perspectiva financeira para a UFXX nos próximos anos? O que está sendo feito para alcançar esses objetivos?
15. Como você avaliaria a situação financeira da universidade quanto a capacidade de geração de receitas próprias? Há alguma dificuldade que comprometa a execução total das receitas arrecadadas?
16. Como você avaliaria a situação financeira da universidade quanto a capacidade de constituir reservas financeiras.

(se a resposta for positiva)

11.1. Essas reservas são satisfatórias?

17. Como você avaliaria a situação financeira da universidade quanto a autonomia financeira. Você acredita que a universidade possui autonomia financeira?
18. Quais os fatores que restringem o desempenho financeiro satisfatório ou que comprometem o processo orçamentário da universidade? Há riscos/vulnerabilidades que a universidade enfrenta? Quais são elas?

19. O que está sendo feito hoje para identificar e gerenciar estes riscos/vulnerabilidades financeiras e orçamentárias?
20. Quais os fatores que potencializam o desempenho financeiro satisfatório da universidade?
21. Gostaria que você me indicasse os eventos recentes que afetaram negativamente a situação financeira da universidade e o impacto que tiveram.
22. Gostaria que me descrevesse como a pandemia do Coronavírus (Covid-19), afetou o ciclo orçamentário da Universidade. Ela trouxe novos desafios financeiros?
23. Como a Universidade está lidando com a incerteza da situação atual? E como estão se ajustando para o futuro próximo?
24. Considerando a situação financeira atual da universidade, você considera que ela é capaz de prestar seus serviços com excelência? Algum aspecto pode comprometer essa prestação de serviço?
25. Quais são as metas financeiras mais importantes para a organização?

Apêndice D - Termo de consentimento livre e esclarecido

Título do Projeto: Aspectos orçamentários e financeiros de uma Universidade Federal Brasileira

Prezado entrevistado,

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), de uma pesquisa cujo objetivo é analisar e descrever os aspectos orçamentários e financeiros, especificamente as vulnerabilidades orçamentárias e financeiras percebidas, enfrentadas por universidades federais, desenvolvida por Lara Alves Corrêa, por João Estevão Barbosa Neto e por André Carlos Busanelli de Aquino

Para tanto, será necessária a realização de uma entrevista, caso concorde em participar da pesquisa, com objetivo de coletar informações da sua vivência e impressões em relação a atividades que envolvem a instituição para o qual você trabalha.

Durante a realização da entrevista, há o risco de você se sentir desconfortável ou constrangido com alguma questão. Para minimizar este possível desconforto/constrangimento, salienta-se que sua participação é voluntária e, a qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento, sem penalidade ou qualquer impacto na sua relação com quaisquer instituições. Seu anonimato está assegurado, de forma a não haver riscos de que dados individuais sejam identificados como seus.

Estas entrevistas serão realizadas de forma virtual por meio dos aplicativos Google Meet[®], Zoom[®] ou Microsoft Teams[®], com duração média entre trinta minutos e duas horas. Mediante autorização do entrevistado, será realizada a gravação da entrevista, com destruição das gravações logo após transcrição das entrevistas.

Declaro que autorizo a gravação e utilização de imagem para fins acadêmicos, considerando que não haverá identificação e nem publicação das imagens captadas.
 _____ (*rubricar, caso autorize*).

Além disso, caso seja necessário notificar algum acontecimento ou para entrar em contato com os pesquisadores, basta fazê-lo por meio do telefone (31) 98578-2347 ou por e-mail: joaostevaobarbosaneto@gmail.com, João Estevão Barbosa Neto ou pelo telefone (31) 97309-4419 ou por e-mail: laradbh@hotmail.com, de Lara Alves Corrêa.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) possui duas vias com espaço destinado para as assinaturas digitais, realizadas por meio do serviço de certificação ICPEdu, tanto para o pesquisador quanto para o entrevistado, sendo uma delas entregue ao participante.

Assinatura digital do pesquisador

Assinatura digital do entrevistado

Como entrevistado(a), após ler e receber explicações sobre a pesquisa, e ter meus direitos de:

1. Receber resposta a qualquer pergunta e esclarecimento sobre os procedimentos, riscos, benefícios e outros relacionados à pesquisa.
2. Retirar o consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo; não ser identificado e ser mantido o caráter confidencial das informações relacionadas à privacidade.
3. Procurar esclarecimentos, em caso de dúvida éticas, com o Comitê de Ética e Pesquisa (COEP) da Universidade Federal de Minas Gerais, no telefone (31) 3409-4592, e-mail: coep@prpq.ufmg.br ou no endereço: Av. Antônio Carlos, 6627, Unidade Administrativa II, 2º andar, Sala 2005, Campus Pampulha, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, em caso de dúvidas éticas.

Belo Horizonte, 01 de fevereiro de 2021.

Assinatura Digital: _____.

Nome do Entrevistado: _____.

Eu, João Estevão Barbosa Neto, professor Dr. da UFMG e pesquisador principal da pesquisa, declaro que forneci todas as informações referentes ao projeto ao participante.