



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP/UFCG**

MÁRCIA DANIELLE RODRIGUES MARQUES

**PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
CAMPINA GRANDE/PB: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO PARTICIPATIVO**

SOUSA - PB

2018



MÁRCIA DANIELLE RODRIGUES MARQUES

PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
CAMPINA GRANDE/PB: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO PARTICIPATIVO

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Campina Grande sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Dr. Luiz Antonio Coêlho da Silva.

SOUSA - PB

2018

MÁRCIA DANIELLE RODRIGUES MARQUES

PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
CAMPINA GRANDE/PB: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO PARTICIPATIVO

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Campina Grande sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em:

Banca:

Dr. Luiz Antonio Coêlho, da Silva
Orientador (PROFIAP/UFCG)

Dra. Ana Paula Basso
Membro interno (PROFIAP/UFCG)

Dr. Assis Souza de Moura
Membro externo (CH/UFCG)

AGRADECIMENTOS

Concluo esse trabalho com um turbilhão de sensações: alívio, cansaço, superação, fortalecimento. Relato que não foram fáceis os caminhos percorridos até aqui, pois harmonizar trabalho, família, amigos e mestrado me fez, em muitos momentos, querer desistir.

Por isso, meu agradecimento para os que sempre estiveram ao meu lado e me incentivaram das mais diferentes maneiras:

Primeiramente, agradeço a Deus, por ter sido minha luz e inspiração em todos os momentos, por ter me trazido a paz nas situações de aflições e me feito acreditar que tudo daria certo.

A Paulo, pelo seu amor, paciência, companheirismo e generosidade em entender minhas aflições, dramas, impaciências e ainda disponibilizar o seu tempo (mesmo com tantas atribuições do doutorado) no auxílio às incessáveis leituras desse trabalho.

Aos meus Rodrigues, pela compreensão em entender minhas ausências, pelas orações realizadas para que tudo desse certo e por me fazer acreditar que iria conseguir vencer mais esse desafio.

Aos meus colegas de mestrado, que tornaram mais leves as jornadas e viagens cansativas para Sousa.

Ao professor Luiz, pelos ensinamentos, confiança e incentivo, acreditando em mim muito mais do que eu mesma.

Ao Reitor e Diretores de Centro, pela autorização para a realização da pesquisa.

Aos entrevistados (Reitor, Diretores, Vice-Diretores e Conselheiros), que disponibilizaram seu tempo e informações necessárias para o alcance do resultado final desse trabalho.

Aos membros avaliadores (Ana Paula e Assis Souza), pelas valiosas considerações e melhorias sugeridas ao trabalho.

A todos, minha gratidão!

RESUMO

O presente estudo avaliou o atual modelo de planejamento e gestão orçamentária praticado pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) à luz de um modelo participativo, contextualizando as teorias da administração pública, orçamento público, orçamento participativo (OP), o planejamento e gestão orçamentária em Instituições Federais de Ensino Superior, detectando pontos fortes e fracos do atual modelo de gestão orçamentária, critérios de alocação de recursos orçamentários e participação da comunidade universitária no planejamento de gestão orçamentária da instituição no ano de 2017. A justificativa do estudo é a necessidade de aprofundar a reflexão em torno da gestão orçamentária na UFCG à luz de um modelo participativo, fomentando mudanças da gestão e conscientização do novo papel dos gestores. Seus resultados poderão auxiliar e ampliar as práticas participativas da instituição, subsidiando os gestores a refletirem sobre o atual modelo de gestão praticado, diante dos desafios contemporâneos impostos pela conjuntura política, econômica e social às instituições públicas. Para o desenvolvimento da referida pesquisa, o plano metodológico foi pautado em: pesquisa bibliográfica, documental, descritiva, exploratória e estudo de caso. O local de estudo foi a Universidade Federal de Campina Grande e os onze Centros que compõem a instituição. Os sujeitos da pesquisa foram os gestores da instituição (reitor, vice-reitor, diretores e vice-diretores de Centro) e a comunidade universitária por intermédio dos representantes do Conselho Administrativo (CONSAD), Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira. A coleta de dados foi realizada por meio de questionários eletrônicos, enviados aos sujeitos da pesquisa pelo e-mail. E o tratamento e a análise dos dados foram realizados por meio de uma análise qualitativa, tendo como base as respostas fornecidas pelos entrevistados, que foram confrontadas com plano desenvolvimento institucional da UFCG, estatuto da instituição e com os conceitos levantados na revisão bibliográfica e experiências de outras instituições. Como resultados da pesquisa, evidenciaram-se como os elementos mais apontados pelos entrevistados no tocante ao planejamento e gestão orçamentária da UFCG: falta de transparência, pouco diálogo com a comunidade universitária, falta de autonomia dos Centros e centralização. No entanto, os pesquisadores destacaram a possibilidade de mudança desse cenário, devido a alguns pontos elencados na carta programa da atual gestão. No tocante à possibilidade de implantação do OP, 77% dos respondentes acreditam ser possível sua implementação, pelos mais variados motivos: por ser adaptável à atual estrutura administrativa da instituição, para se ter maior clareza das necessidades dos Centros, para a concretização de uma gestão pública democratizante, possibilidade de atendimento nunca priorizado à demanda, para atendimento aos anseios institucionais. Destaca-se que quase a totalidade dos conselheiros gostaria que a UFCG implantasse o OP. Desse modo, nada mais atual para as entidades que administram recursos públicos do que o engajamento dos cidadãos para uma melhor efetivação da gestão. Essas instituições, em especial as IFES, precisam reconhecer as potencialidades que possuem, pois, em diversas áreas das ciências, há vários projetos desenvolvidos diuturnamente nessas instituições, podendo subsidiar os gestores na administração dessas organizações.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento. Gestão Orçamentária. Transparência. Orçamento Participativo. UFCG.

ABSTRACT

The present study evaluated the current model of budget planning and management practiced by the Federal University of Campina Grande (UFCG) based on a participatory model, contextualizing theories of public administration, public budget, participatory budgeting (PB), planning and budget management in Federal Institutions of Higher Education, detecting strengths and weaknesses of the current budget management model, budget allocation criteria and participation of the university community in the institution's budget management planning in 2017. The justification for the study is the need to deepen the reflection around the budget management in the UFCG based on a participatory model, fomenting the management changes and awareness of the new managers' role. Its results may help and broaden the institution's participatory practices, helping managers to reflect on the current management model, given the contemporary challenges imposed by the political, economic and social conjuncture to public institutions. For the development of this research, the methodological plan was based on: bibliographic, documentary, descriptive, exploratory research and case study. The study place was the Federal University of Campina Grande and the eleven centers that make up the institution. The research subjects were the managers of the institution (Dean, Vice-Dean, Directors and Vice-Directors of the Center) and the university community through representatives of the Administrative Council (CONSAD), Teaching Council, Research and Extension Council (CEPE) and Superior Chamber of Administrative and Financial Management. The data collection was done through electronic questionnaires, sent to the subjects of the survey by e-mail. And the data treatment and analysis were performed through a qualitative analysis, based on the answers provided by the interviewees, who were confronted with the institutional development plan of the UFCG, institution statute and with the concepts raised in the bibliographic review and experiences of other institutions. As a result of the research, the elements most pointed out by the interviewees regarding UFCG's budget planning and management were: transparency and dialogue lack with the university community, autonomy lack of the Centers and centralization. However, the researchers highlighted the possibility of changing this scenario, due to some points listed in the current management program chart. Regarding the possibility of implementing the PB, 77% of the respondents believe that it is possible its implementation for a variety of reasons: because it is adaptable to the institution current administrative structure, to clarify the needs of the Centers, to achieve a democratizing public management, possibility of never prioritized service to the demand, to attend the institutional yearnings. It is observed that almost all counselor members would like the implementation of the PB in the UFCG. In this way, nothing more current for the entities that manage public resources than the engagement of the citizens for a better management implementation. These institutions, especially the IFES, need to recognize the potentialities they have, since in several areas of science, there are several projects developed daily in these institutions, and can subsidize managers in the administration of these organizations.

KEY WORDS: Planning. Budget Management. Transparency. Participatory budgeting. UFCG.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil
ASCOM	Assessoria de Comunicação
CCJS	Ciências Jurídicas e Sociais
CCT	Centro de Ciências e Tecnologia
CCTA	Centro de Ciência e Tecnologia Agroalimentar
CCBS	Centro de Ciências Biológicas e da Saúde
CDSA	Centro de Desenvolvimento do Semiárido
CES	Centro de Educação e Saúde
CF	Constituição Federal
CFP	Centro de Formação de Professores
CONSAD	Conselho Administrativo
CEEI	Centro de Engenharia Elétrica e Informática
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CH	Centro de Humanidades
CSGAF	Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira
CSTR	Centro de Saúde e Tecnologia Rural
CTRN	Centro de Tecnologia e Recursos Naturais
DCE	Diretório Central dos Estudantes
FORPLAD	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior
IES	Instituição de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LEDS	Levantamento de Demandas Setoriais
MEC	Ministério da Educação
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SMAG	Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada
OCC	Orçamento de Custeio e Capital (OCC)
OP	Orçamento Participativo
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PROPLADI	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
PNE	Plano Nacional de Educação
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
STI	Secretaria de Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
UACS	Unidade Acadêmica de Ciências Sociais
UAEB	Unidade Acadêmica de Engenharia de Biotecnologia
UAEDUC	Unidade Acadêmica de Educação do Campo
UAEP	Unidade Acadêmica de Engenharia de Produção
UATA	Unidade Acadêmica de Agronomia e Tecnologia de Alimentos
UATEC	Unidade Acadêmica de Tecnologia do Desenvolvimento
UnB	Universidade de Brasília
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
UFMG	Universidade Federal de Campina Grande
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNIVASF	Universidade Federal do Vale do São Francisco

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Premissas de sustentação do processo orçamentário	34
Quadro 2 - Elementos para que o orçamento participativo possua êxito	41
Quadro 3 - Relatos de experiências positivas de universidades que adotaram o OP	46
Quadro 4 - Respostas dos Gestores e Conselheiros deliberação nos conselhos.....	70
Quadro 5 - Conselhos garantem a participação da comunidade universitária.....	72
Quadro 6 - Cobertura dos Recursos orçamentários repassados pelo MEC	78
Quadro 7 - Opções de critérios de alocação de recursos	80
Quadro 8 - Orçamento Participativo na UFCG.....	82
Quadro 9 - Nível de Participação	85
Quadro 10 - Pontos fortes e fracos do planejamento e gestão orçamentária da UFCG	86
Quadro 11 - Comentários Adicionais de Gestores e Conselheiros.....	87
Quadro 12 - Condições básicas para implementação do Orçamento Participativo.....	91
Quadro 13 - Plano de Ação	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Perfil dos entrevistados quanto ao gênero e faixa etária	65
Tabela 2 - Perfil dos entrevistados quanto ao tempo de serviço/curso na UFCG	66

LISTA GRÁFICOS

Gráfico 1 - Planejamento e a Gestão Orçamentária da UFCG democráticos.....	67
Gráfico 2 - Conselheiros: conhece o PDI (2014 -2019) e participou de sua construção?.....	68
Gráfico 3 - Participação da comunidade universitária no planejamento e na gestão orçamentária da UFCG 2017.....	73
Gráfico 4 - Como a comunidade universitária deve participar no planejamento e da gestão orçamentária de 2017?.....	74
Gráfico 5 - Meios de Divulgação do Orçamento.....	75
Gráfico 6 - Relatório de Gestão – apresenta linguagem simples e acessível por parte da comunidade universitária?.....	76
Gráfico 7 - Conselheiros: sabe quais os critérios de distribuição de recursos usados pela UFCG?.....	79
Gráfico 8 - Critérios de distribuição de recursos são claros e transparentes?	79
Gráfico 9 - Possibilidade de implantação do OP na UFCG?.....	84
Gráfico 10 - Investimentos são mais efetivos com uma gestão participativa?.....	85

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1– Resumo da Metodologia do OP na UNIVASF	49
Figura 2 – Campi, Centros de Ensino, Número de Matrículas e Unidades Gestoras	56
Figura 3 – Missão, Visão e Princípios da UFCG	57
Figura 4 - Organograma da UFCG	59
Figura 5 – Campus Campina Grande.	61
Figura 6 – Campus Cajazeiras.	62
Figura 7 – Campus Patos.	62
Figura 8 – Campus Sousa.	63
Figura 9 – Campus Cuité.	63
Figura 10 – Campus Pombal.	64
Figura 11 – Campus Sumé.....	64
Figura 12 - Grupos de Cursos, Peso por Grupos, Áreas de Conhecimento e Fator de Retenção.	81

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Problema da Pesquisa	16
1.2 Objetivos.....	17
1.2.1 Objetivo Geral.....	17
1.2.2 Objetivos Específicos	17
1.3 Justificativa.....	17
1.4 Estrutura do Trabalho	18
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	19
2.1 Contextualização da Evolução da Administração Pública no Brasil.....	19
2.1.1 Administração Pública Patrimonialista.....	20
2.1.2 Administração Pública Burocrática	21
2.1.3 Administração Pública Gerencial	23
2.1.4 Administração Pública Societal	25
2.1.5 Por um Novo Serviço Público	26
2.2 Considerações sobre o Orçamento Público no Brasil.....	27
2.2.1 Marco Histórico e Regulatório do Orçamento no Brasil	28
2.2.2 Evolução dos Modelos Orçamentários	29
2.2.2.1 Orçamento Tradicional ou Clássico.....	30
2.2.2.2 Orçamento de Desempenho ou por Realizações.....	30
2.2.2.3 Orçamento de Base Zero.....	31
2.2.2.4 Orçamento Programa	31
2.2.2.5 Orçamento Participativo	32
2.2.3 Sistema e Processo Orçamentário Brasileiro Atual	32
2.3 Considerações sobre o Orçamento Participativo no Contexto Histórico Brasileiro.....	34
2.3.1 Orçamento Participativo como Prática Democrática.....	35
2.3.2 Orçamento Participativo nas Diferentes Regiões Brasileiras	36
2.3.3 Experiências de Orçamento Participativo nos Municípios Brasileiros.....	37
2.3.4 Limitações do Orçamento Participativo	39
2.4 Contextualização da Educação Brasileira: O Planejamento e a Gestão Orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior.....	41

2.4.1 Planejamento em Instituições Federais de Ensino Superior	42
2.4.2 Gestão Orçamentária em Instituições de Ensino Superior.....	45
2.4.3 Experiências do Orçamento Participativo em Instituições de Ensino Superior.....	46
2.4.3.1 A experiência do Orçamento Participativo na UFRJ	47
2.4.3.2 A experiência do Orçamento Participativo na UNIVASF	48
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	50
3.1 Tipo de Pesquisa	50
3.2 Instrumento de Coleta de Dados.....	52
3.3 Tratamento dos Dados	52
3.4 Sujeitos da Pesquisa	53
3.5 Cuidados Éticos	55
4 DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL	56
4.1 Organização Administrativa da UFCG.....	58
4.2 Política de Gestão adotada pela UFCG	60
4.3 Captação de Recurso Financeiro da UFCG.....	60
4.4 Gestão Orçamentária da UFCG	60
4.5 Os <i>Campi</i> que compõem a UFCG	61
4.5.1 <i>Campus</i> Campina Grande	61
4.5.2 <i>Campus</i> Cajazeiras.....	62
4.5.3 <i>Campus</i> Patos.....	62
4.5.4 <i>Campus</i> Sousa.....	63
4.5.5 <i>Campus</i> Cuité.....	63
4.5.6 <i>Campus</i> Pombal	64
4.5.7 <i>Campus</i> Sumé	64
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES	65
5.1 Perfil dos Entrevistados	65
5.2 Planejamento e Gestão Orçamentária da UFCG	66
5.3 Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCG.....	67
5.4 Aprovação da Proposta Orçamentária da UFCG 2017	69
5.5 Participação da comunidade universitária no Planejamento e Gestão Orçamentária da UFCG	72

5.6 Divulgação e Transparência do Orçamento da UFCG	75
5.7 Critérios de Distribuição de Recursos Orçamentário na UFCG.....	77
5.8 Orçamento Participativo na UFCG	82
5.9 Pontos Fortes e Fracos do Modelo de Gestão Orçamentária da UFCG	86
6 PLANO DE AÇÃO.....	91
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS	100
APÊNDICE	111
ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO - I.....	112
ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO - II.....	117
ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO - III	122

INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

As questões que envolvem orçamento público no Brasil estiveram sempre muito afastadas do entendimento e compreensão dos cidadãos. Visualizadas como números complicados e conceitos de difícil entendimento, tal realidade fez com que o governo federal, com a finalidade de desmistificar esse instrumento considerado pela população como algo tão distante, criasse, no ano de 2010, o orçamento cidadão, na tentativa de simplificar a linguagem técnica, proporcionando aos cidadãos, de modo prático e resumido, a melhor compressão do conteúdo do orçamento público da União.

Assim como os governos, as instituições públicas também têm responsabilidades nesse processo, tendo em vista que administram recursos públicos. Nesse sentido a Universidade Federal de Rio Grande do Norte (UFRN), por meio da perspectiva universidade e desafios contemporâneos, desenvolveu, no ano 2000, a cartilha “Entendendo o Orçamento”, a qual, mediante uma linguagem de fácil compreensão, faz uma explanação do que é o orçamento, por meio de uma analogia com o orçamento familiar, expondo ao leitor, didaticamente, a origem do orçamento da UFRN. Explica também a distribuição e o planejamento orçamentário da instituição na perspectiva de presente, passado e futuro e o papel do reitor nesse processo orçamentário, além dos critérios impostos pelo Ministério da Educação na distribuição de recursos para as universidades.

A Universidade de Brasília (UnB), por meio do projeto de extensão “Universidade de olho no orçamento”, previu a desmistificação do orçamento público na cidade de Brasília e, mediante palestras, seminários e reuniões, buscou aproximar os cidadãos dos documentos contábeis, introduzindo para a comunidade noções básicas de orçamento público e dos instrumentos de planejamento orçamentário. Transpassando o objetivo de apenas explicar conceitos, o projeto debateu o papel da cidadania nas questões relacionadas à gestão orçamentária pública, por intermédio da perspectiva de participação cidadã na vida coletiva do Estado.

Em prática semelhante, a Universidade Federal de Campina Grande/PB, *Campus Sumé*, por meio do grupo de pesquisa “Teorias e Práticas sobre o Orçamento Público e Democrático”, vem abordando temas ligados à elaboração, à execução e ao acompanhamento dos balanços públicos, por meio de práticas democráticas na elaboração das peças orçamentárias no Brasil, com ênfase nas experiências democráticas da região do cariri paraibano. O grupo de estudo, a partir de debates e apresentações em forma de seminários,

elabora materiais que são viabilizados à comunidade por redes sociais e também material impresso, além da tentativa de implantar, em abril de 2016, o orçamento participativo do *Campus*, denominado Centro de Desenvolvimento do Semiárido (CDSA) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), em Sumé, na Paraíba.

Portanto, práticas emergindo no sentido de simplificar a linguagem técnica do orçamento público são cada vez mais importantes, uma vez que a conscientização e o questionamento da sociedade tornam-se mais efetivos quando os cidadãos passam a compreender esse instrumento público. Desse modo, para Denhardt (2012), uma cidadania comprometida e instruída é decisiva para a governança democrática.

Cabe ressaltar que o contexto atual brasileiro, de constantes transformações, não compactua com uma administração pública com padrões centralizadores e conservadores, exigindo-se, sim, inovação e práticas democráticas, com modelos de planejamento e gestão nos quais prevaleça uma integração e o controle da sociedade na gestão pública. Nessa perspectiva, torna-se necessário que as instituições públicas adotem tal postura participativa no seu modo de gestão, e o orçamento participativo é considerado como uma relevante ferramenta para tal prática, pois tem como pilares a abertura de canais de participação, garantindo voz às demandas dos cidadãos, proporcionando, assim, mecanismos de controle e fiscalização da gestão pública.

1.1 Problema da Pesquisa

Torna-se clara a importância do papel da sociedade atuando como sujeito ativo na cogestão da administração dos recursos públicos. Conforme expõe Frey (2004, p. 119), “cada vez mais, a participação é objeto de análise da literatura sobre gestão e administração pública, e sua relevância para o desempenho administrativo entra como variável central na avaliação das experiências participativas”. Merece destaque o fato de o orçamento participativo ser considerado referência de gestão democrática em âmbito nacional e internacional.

Não se trata de caracterizar o orçamento participativo como o único instrumento capaz de superar a crise de legitimidade e as barreiras burocráticas do Estado, nem de esconder suas limitações e problemas. Trata-se, sim, de perceber nesse instrumento uma potencialidade para construção democrática da espacialidade pública, no qual a práxis política dos cidadãos torna-se de fundamental importância, ou seja, em que a cidadania pode ser continuamente exercida em sua plenitude (MINGHELLI, 2005, p. 107).

Diante do exposto, este estudo tem como eixo norteador a seguinte problemática: **quais os limites e possibilidades de implantação do orçamento participativo na Universidade Federal de Campina Grande/PB?**

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O estudo tem como objetivo geral avaliar o atual modelo de planejamento e gestão orçamentária praticado pela Universidade Federal de Campina Grande/PB à luz de um modelo participativo.

1.2.2 Objetivos Específicos

Com a finalidade de cumprir o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- Contextualizar as teorias da administração pública, orçamento público, orçamento participativo, planejamento e gestão orçamentária em Instituições Federais de Ensino Superior;
- Avaliar se houve participação da comunidade universitária (discentes, docentes e técnicos administrativos) no planejamento e gestão orçamentária da UFCG para o ano de 2017;
- Detectar pontos fortes e fracos do atual modelo de gestão orçamentária, identificando quais são os critérios de alocação dos recursos orçamentários;
- Sugerir melhorias para aprimoramento da gestão orçamentária da UFCG com enfoque na criação do orçamento participativo.

1.3 Justificativa

Novos paradigmas no modo de gestão orçamentária nas universidades públicas são cada vez mais urgentes.

A demanda por maior participação na gestão universitária aparece até mesmo no interior dos movimentos estudantil e sindical, docente e técnico-administrativo, no sentido de reestruturar as instâncias decisórias da universidade. No centro das discussões, a participação não se limita à representação das categorias nos órgãos, mas refere-se à própria redefinição dos espaços para uma política de integração e de canais de ação/decisão. Esse é um aspecto bem discutido na literatura sobre administração universitária, e um ponto fulcral na definição de um modelo de gestão para as organizações, particularmente as públicas no Brasil (SAMPAIO E LANIADO, 2009, p. 163 e 164).

Nesse contexto, esta pesquisa justifica-se pela necessidade de aprofundar a reflexão em torno da gestão orçamentária na UFCG à luz de um modelo participativo, fomentando

mudanças da gestão e conscientização do novo papel dos gestores. Seus resultados poderão auxiliar e ampliar as práticas participativas da instituição e subsidiar os gestores a refletirem sobre o atual modelo de gestão praticado, diante dos desafios contemporâneos que as conjunturas política, econômica e social impõem às instituições públicas.

Somando-se a isso, surge uma preocupação da pesquisadora (servidora pública), em perceber que, mesmo com algumas dificuldades e limitações, o orçamento participativo já vem sendo implantado em vários municípios brasileiros, e em escolas municipais por meio do orçamento participativo da criança e adolescente. Merece destaque que as universidades públicas, mesmo sendo consideradas instituições que promovem o debate e a participação coletivos, em sua maioria, ainda se encontram indiferentes a esse modelo de planejamento e gestão orçamentária.

Nesse sentido, o presente trabalho busca fomentar gestores e comunidade acadêmica na construção da cidadania e canais mais participativos, na tentativa de conscientizar servidores públicos, discentes (a sociedade como um todo) sobre a gestão orçamentária da instituição da qual fazem parte ou à qual lhes presta serviço. E por fim, auxiliar pesquisas acadêmicas futuras, acerca das temáticas que envolvam: gestão orçamentária em universidades públicas, planejamento participativo, gestão democrática e participação social, subsidiando pesquisadores que estudam o orçamento participativo nas diferentes esferas públicas.

1.4 Estrutura do Trabalho

A divisão do referencial teórico deu-se da seguinte forma: primeiro, buscou-se compreender a evolução da administração pública até os dias atuais, iniciando pelo modelo patrimonialista e finalizando com um modelo de novo serviço público proposto por Denhardt (2012). Posteriormente, abordou-se o orçamento público no Brasil, seu marco histórico, evolução dos modelos e estrutura orçamentária atual. Também foram realizadas algumas considerações sobre o orçamento participativo no contexto histórico brasileiro, na perspectiva de prática democrática, evolução nas diferentes regiões, experiências em municípios brasileiros e limitações do modelo orçamentário. Por fim, contextualizou-se a educação brasileira, o planejamento, gestão orçamentária e experiências de orçamento participativo em instituições federais de ensino superior.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Contextualização da Evolução da Administração Pública no Brasil

Ao longo da história, a administração pública brasileira passou por diversas transformações para atender aos mais variados anseios da época. Para uma maior compreensão dessa evolução, é importante fazer um paralelo com o contexto histórico de construção do Estado, bem como compreender as transformações e demandas da sociedade em períodos distintos.

Assim como a sociedade foi evoluindo, se deu também a necessidade da administração pública se adequar a essas mudanças e evolução. Para que com isso conseguisse atender as demandas dos cidadãos. Este desafio impõe aos governos e às administrações públicas a necessidade de repensar a questão da governança e do modelo de gestão pública, ao mesmo tempo em que exige mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade (MATIAS PEREIRA, 2010, p. 01).

Para Costa (2012, p. 222 e 223), “administração pública brasileira apresenta hoje uma configuração múltipla, por apresentar cumulativamente atributos do patrimonialismo como herança, da burocracia como (dis) funções, do gerencialismo como prática, e também, do Estado em rede, como novos arranjos”. Mesmo a administração pública apresentando esses contornos múltiplos, o que se busca é romper com ciclos viciosos e características negativas de modelos administrativos que não agregam em nada na qualidade do fornecimento dos serviços públicos, dado que os cidadãos brasileiros hoje almejam ser cogestores das instituições públicas, a fim de melhorar os mais diversificados serviços que estas instituições disponibilizam, tendo em vista que, durante séculos, ficaram às margens dos contornos políticos e da exclusão social.

Compreende-se, com isso, que, até os dias atuais, a administração pública perpassou um longo caminho e ainda está sendo construída e consolidada, visto que as demandas sociais, políticas e econômicas não são estáticas. Conforme sublinha Oliveira (2014), um modelo de administração pública de um país pode ser influenciado por fatores culturais, regimes políticos, evolução histórica, capacitação ética e moral dos governantes. Desse modo, torna-se importante conhecer o contexto de evolução da administração pública brasileira, o qual teve como marco inicial o modelo patrimonialista.

2.1.1 Administração Pública Patrimonialista

Entender um pouco da história brasileira nos ajuda a compreender a origem do clientelismo, paternalismo e das oligarquias, práticas comuns no modelo patrimonialista adotadas durante a construção dos espaços públicos.

Paiva (2001) contextualiza que o marco na formação do espaço público no Brasil ocorreu por meio da divisão de terras (capitanias hereditárias), dando origem aos primeiros latifúndios. Essa distribuição não foi realizada de modo democrático. Nesse período, a fidelidade ao grande proprietário deveria ser completa, tudo deveria passar pela autoridade do senhor, e o espaço público era limitado, construindo-se, com isso, as chamadas relações paternalistas.

Ainda segundo Paiva (2001), no século XIX, o Brasil alcança a independência de Portugal, mas não consegue representar uma grande ruptura com o que já havia existido. As mesmas elites continuaram no poder, a forma de governo permaneceu (Monarquia), a concentração de terra ainda estava nas mãos de poucos, a monocultura foi mantida, e o número de escravos que chegavam ao Brasil era cada vez maior, consolidando-se a centralização administrativa em torno do imperador. Com o fim da Monarquia e da escravidão, a sociedade brasileira foi modificada, houve a separação do Estado e da Igreja, e foram constituídos os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Mas ainda faltou uma ruptura decisiva na organização da sociedade, pois a República nascia, e o povo não fazia ideia do que estava acontecendo. Não existia mais a monarquia, mas foram mantidos os poderes das oligarquias rurais, de modo que o marco da primeira república foi o coronelismo com a continuação de práticas clientelistas e do controle dos espaços públicos. O controle político do país era dividido entre o governo federal e os grandes proprietários rurais.

Após uma breve explanação dos caminhos percorridos na construção do Estado, na forma de relação com a sociedade e na construção do espaço público brasileiro, é necessário entender que o primeiro modelo de administração pública no Brasil foi o patrimonialista, que, cronologicamente, iniciou no período colonial, passou pelo período imperial e se estendeu até a República Velha. Para Costa (2012), a administração pública brasileira teve origem, em 1808, com a instalação da família real portuguesa em terras pátrias, apesar de existir, antes disso, uma administração colonial modestamente aparelhada. Nascimento (2014, p. 08) afirma que “o Estado e administração pública brasileira nasceram patrimonialistas”. Ou seja, desde o início da existência do Estado, a forma de gerir a administração pública foi patrimonialista.

A administração pública do Brasil colonial, caracterizada por relações ambíguas, revelava um complexo sistema de relações interpessoais quase sempre baseadas em parentesco, patronagem e suborno. Peculiaridades da sociedade brasileira como a sobrevivência das oligarquias ou clãs políticos, o predomínio do privado sobre o espírito público, a cooptação de partidos políticos, a fragilidade dos processos eleitorais, as urgências prementes do nacionalismo, a importância da modernização do aparelho estatal, o novo significado do Estado e a conquista da cidadania, verdadeiros dilemas do país, tem algo que os une firmemente como liga resistente: o patrimonialismo (COSTA, 2012, p. 66).

Nesse modelo, o monarca não separa seu patrimônio privado do público, e as relações são baseadas no paternalismo e clientelismo, sendo o Estado considerado como pertencente ao rei, que não prestava conta à sociedade.

Para Costa (2008), o primeiro esforço de superação do patrimonialismo adveio com a reforma administrativa do Estado Novo, na busca de introduzir o sistema de mérito, da impessoalidade, e a separação entre o patrimônio público e o privado, entre outros. Ação ambiciosa com objetivo de burocratizar o Estado brasileiro.

Ainda segundo Costa (2012, p. 134), “a administração pública brasileira ainda tem espaços e circunstâncias em que os seus assuntos são tratados como assuntos pessoais de quem governa ou dirige. Mesmo sendo regra o poder vinculado à lei, sempre há a porta larga da discricionariedade”. Portanto, características patrimonialistas de pessoalidade, nepotismo, ineficiência perduraram por muitos anos no Brasil, e, mesmo com toda a evolução e combate a essas práticas, ainda é possível, em números reduzidos, encontrar, em algumas instituições, gestores que ainda insistem em tentar praticar atos que remontam ao século XVIII.

Com base no exposto e na tentativa de romper com características do modelo patrimonialista, surge a vertente burocrática com um novo formato de administração pública.

2.1.2 Administração Pública Burocrática

Autores como Bresser (1996) e Costa (2004) defendem que o surgimento da administração pública burocrática no âmbito administrativo no Brasil deu-se no século XIX, juntamente com a ascensão do Estado Liberal, no qual se fazia necessária uma oposição às práticas e aos poderes dos senhores feudais. Passou a existir como aparato de defesa da coisa pública, combate ao nepotismo e à corrupção (características patrimonialistas).

As reformas burocráticas, ou reformas do serviço público, foram, no mundo inteiro, essencialmente um fenômeno político diretamente relacionado à ascensão do Estado de Direito e do liberalismo clássico, que visava desconstruir o clientelismo como estratégia política (COSTA, 2012, p. 74).

O sociólogo Max Weber desenvolveu estudos sobre a teoria burocrática, baseado no modelo de dominação racional. Considerou o modelo burocrático como o ideal para as organizações, almejando que as mesmas atingissem a eficiência. Com isso, definiu que as

responsabilidades deveriam ser demarcadas, os cargos, formalmente definidos, entre outras características, das quais Nascimento (2014) elenca: impessoalidade; separação entre propriedade e administração; competência técnica e meritocracia; formalização; divisão do trabalho; hierarquia e completa previsibilidade do funcionamento.

O modelo burocrático proporcionou avanços às instituições públicas, principalmente no que se refere à quebra com o modelo patrimonialista que perdurava no Brasil. Mesmo um dos grandes críticos ao modelo burocrático e idealizador de uma ruptura desse modelo, Bresser (1996) reconhece que foi um grande progresso o aparecimento da administração burocrática em substituição à patrimonialista.

Criada com objetivo de garantir maior eficiência e proteção ao patrimônio público, a administração burocrática, com o passar dos anos, começou a ser questionada como lenta, rígida e autorreferida, ocasionando entraves aos processos e às demandas dos cidadãos. Formou-se uma negativa da burocracia, conhecida como disfunção burocrática

A administração pública brasileira apresenta traços característicos do formalismo burocrático, expresso geralmente em razão da vinculação objetiva à lei e da estrutura hierarquizada. Não é à toa que ela é predominantemente regulada por normas constitucionais e regras infraconstitucionais de competência exclusiva do Estado. De outro, a impessoalidade, a obediência (à lei) e a disciplina entram em conflito com a natureza subjetiva do homem, que o empurra para o informal, para o flexível e até para a transgressão. O dever de cumprir a lei e a ideia de que — a lei é feita para ser burlada, a rapidez e a lentidão, o personalismo e a impessoalidade, o formal e o informal convivem no arcabouço teórico-empírico do que é a burocracia brasileira (COSTA, 2012, p. 153).

Mesmo com as disfunções burocráticas e algumas necessidades de inovações recorrentes das alterações das demandas da sociedade, Abrucio (2007) reconhece que a rigidez e o formalismo deviam ser corrigidos e atacados, mas não é possível ignorar que o modelo weberiano alavancou a administração pública para a modernização, especialmente no que se refere à separação clara entre o público, privado e a meritocracia.

Apesar de pontos positivos da teoria burocrática e do reconhecimento dos seus avanços, Bresser (1996) afirma que, no século XX, o Estado teve seu papel social e econômico ampliado, tendo como função prover educação, saúde pública, seguridade social, entre outras demandas. Portanto, as estratégias de controle hierárquico e do formalismo que faziam sentido no Estado Liberal (pequeno com poucas atribuições) passou a ser inadequada, tornando o Estado lento, caro e ineficiente, fazendo, assim, crescer um descontentamento como esse modelo.

O papel do profissional que, historicamente, trabalha junto ao setor público, baseado no modelo tradicional, burocrático e weberiano, vem sendo, nesse sentido,

questionado. Hoje é quase um consenso de que esse perfil de gestor público já não atende mais às necessidades da sociedade. Novas condições e novos ambientes requerem também atuais formas de governança e de gestão (NASCIMENTO, 2014, p. 02).

Rezende (2009) acrescenta dizendo que a burocracia precisava ceder lugar a padrões de governança orientada pelo desempenho, visto que a procura por exemplos flexíveis de governança pública emerge como resposta aos processos de ampliação da democracia política nas sociedades contemporâneas, com valores compartilhados de descentralização, controles sociais, flexibilidade e inclusão social.

Portanto, é possível realizar uma análise da administração burocrática, separando os aspectos positivos e negativos e suas mais variadas disfunções. Os pontos negativos desse modelo foram todas as suas disfunções (excessiva formalização, rigidez, falta de inovação, preocupação excessiva com as regras), de modo que, atualmente, tudo que envolve morosidade, lentidão e inúmeras qualidades negativas se refere à burocracia. Como pontos positivos, podemos elencar: a separação entre o patrimônio pessoal e o institucional, a impessoalidade (característica importantíssima em um país com fortes traços clientelistas) e a existência de regras e regulamentos, para que as decisões não sejam tomadas arbitrariamente por meio de favorecimento. Diante do exposto, fica evidenciada a necessidade da administração pública estar sempre em constante evolução e aprimoramento, otimizando práticas que deram certo, inovando junto aos novos anseios sociais, econômicos e políticos.

2.1.3 Administração Pública Gerencial

A administração pública burocrática não estava conseguindo atender à conjuntura pela qual o país passava: “crise econômica de alta inflação, de moratória da dívida externa. Crise principalmente política, porque marcava o fim da aliança histórica entre os grandes empresários industriais e a burocracia pública” (BRESSER, 2007, p. 32). Nesse cenário, ainda conforme Bresser (2007), a administração gerencial surge como uma alternativa de realização de transformações estruturais e de gestão.

A origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Esse debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos. Para uma melhor compreensão desse movimento, é preciso levar em consideração que ele está relacionado com o gerencialismo, ideário que floresceu durante os governos de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan (PAULA, 2005, p. 37).

Conforme afirma Bresser (2007), foi nesse contexto desfavorável que, nos anos 1990, iniciou-se a reforma gerencial do Brasil. Essa reforma já ocorria também em países desenvolvidos desde décadas anteriores, na transição do estado liberal para o estado democrático.

Administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos (PAULA, 2005, p. 38).

Com proposta inovadora, a administração pública gerencial para Bresser (1996) necessitava colocar como prioridade duas mudanças: a substituição da administração burocrática pela gerencial e a democracia que deveria tornar-se mais participativa. O modelo gerencial, proposto por Bresser, trouxe características teóricas e práticas do setor privado, com foco na obtenção de resultados, descentralização, incentivo à criatividade e inovação.

Todo conjunto da reforma baseou-se no pressuposto de que reformar o Estado significa melhorar não apenas sua forma de organização e a gestão do seu pessoal, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de modo a permitir que o mesmo tenha uma relação afirmativa com a sociedade civil. Reformar o aparelho do Estado significa garantir a ele maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de aplicar as leis e de implementar as políticas públicas (COSTA, 2012, p. 91).

Apesar da proposta de abertura à participação do modelo gerencial, Paula (2005) afirma que as decisões, os canais de participação e a forma da organização das instituições políticas do modelo gerencial eram centralizadas, e, portanto, a abertura à participação estava apenas em nível de discurso. O destaque do modo gerencial voltou-se mesmo para os aspectos econômico-financeiro e institucional-administrativo, deixando em segundo plano as dimensões sociais e políticas da gestão. Abrucio (2007) enumera como falha da reforma gerencial a oposição ao modelo burocrático baseado em uma visão de etapa, quando, na verdade, tratou-se mais de uma dialética.

Compreende-se que a reforma gerencial buscou trazer maior competitividade ao país e uma maior eficiência, propondo-se a realizar um modelo participativo, porém não conseguiu atender a essa demanda social. Baseado na linha neoliberal, Bresser (2007) ressaltou que o indivíduo deve ser tratado politicamente como cidadão e economicamente como consumidor.

Como bem se percebe, a administração gerencial e a burocrática buscaram atender aos anseios da época, mas deixaram lacunas que devem ser preenchidas, até mesmo devido ao surgimento de novas demandas, considerando-se que os modelos propostos já não conseguiam mais atingir suas metas. Paula (2005) é bem assertiva ao dizer que a nova

administração pública ainda é um projeto em construção, mesmo que a corrente gerencialista tenha tentado estabelecê-la. E acrescenta dizendo que não é um modelo prescritivo, devendo a administração pública pautar-se nos anseios dos cidadãos em diferentes momentos. Diante de tal explanação, torna-se clara a necessidade de reconstrução da administração pública, sendo necessário o cidadão atuar como sujeito ativo nesse processo.

2.1.4 Administração Pública Societal

Para Paula (2005), assim como a administração pública gerencial, a vertente societal surgiu com a idealização de um novo modelo de gestão pública, com objetivo de ampliação da democracia no país, visto que, em 1960, os movimentos sociais se engajavam no processo de redemocratização do Brasil, na busca de reformar o Estado e estabelecer um modelo de administração pública voltada para as necessidades dos cidadãos. Portanto, a origem do modelo societal dá-se em um contexto de mobilização e redemocratização do país, com a elaboração da constituinte, com forte influência dos movimentos sociais e lideranças populares.

No Brasil, o debate em torno da reforma e da modernização do Estado e da gestão pública é determinado por duas principais vertentes de reflexão teórica e, simultaneamente, de experiências práticas em gestão urbana. Primeiro, a abordagem gerencial de administração pública, que enfatiza, primordialmente, a necessidade de enxugamento do Estado e a transferência de instrumentos de gerência empresarial para o setor público. Segundo a abordagem “democrático-participativa” que visa a estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e na implementação de políticas públicas (FREY, 1996, *apud*, FREY, 2004, p. 125).

Portanto, gestão societal é compreendida por Paula (2005) como uma ação política deliberativa, na qual os sujeitos participam decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor. Tenório (2003) defende que a gestão social é um modo de gestão que leva em consideração a troca recíproca dos vários sujeitos envolvidos nos processos administrativos, estimulando o convívio e os respeito às diferenças, deixando de lado o caráter burocrático e adotando a múltipla participação social e política, proporcionando o atendimento às atuais necessidades e desafios da administração.

Apesar da vertente gerencial ter sofrido forte influência dos movimentos sociais, Paula (2005) elucida algumas limitações desse modelo, como a falta de uma estratégia de gestão elaborada coerente com o projeto político, ausência de articulação entre as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica de gestão e a não promoção de uma nova proposta efetiva para a organização do aparelho do estado.

Dado esse contexto, Paula (2005, p. 177 e 178) cita a “importância de se desenvolver experiências adequadas ao interesse público ao invés de imitar modelos padronizados gerados no âmbito empresarial”. Esta autora afirma que a administração pública deve desenvolver técnicas apropriadas para os serviços que disponibiliza, tendo em vista possuir um funcionamento próprio.

2.1.5 Por um Novo Serviço Público

Muito já se defendeu em nome de nova administração pública, como objetivo de recriar e reinventar modelos efetivos que tragam benefícios estruturais, sociais e econômicos. Denhardt traz um novo serviço público:

Como uma alternativa à velha administração pública e a nova gestão pública. Em sua visão, há dois temas que fundamentam o novo serviço público: promover a dignidade e o valor do novo serviço público e reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública (DENHARDT, 2012, p. 265).

O mesmo autor acrescenta que o novo serviço público se edifica sobre a concepção do interesse público e de administradores públicos a serviço dos cidadãos. Baseado nesse pensamento, propõe sete princípios para o novo serviço público: servir cidadãos e não consumidores; perseguir o interesse público; dá mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente e agir democraticamente; reconhecer que *accountability* não é simples; servir em vez de dirigir; dar valor às pessoas e não apenas à produtividade.

Portanto, ao tentar buscar um significado para esse novo serviço público baseado nesses sete princípios, é possível detectar algumas palavras-chave, tais como: cidadania, participação, democracia, compartilhamento e comunidade. Todas com o objetivo único de garantir melhores serviços públicos às comunidades por meio da participação e do compartilhamento da gestão, fazendo a democracia funcionar e sendo sensível aos anseios dos cidadãos. Abreu *et al.* (2013) afirmam que, embora seja uma proposta emergente, suas bases são dos anos 1970 e 1980, sustentadas na Teoria Política Democrática por meio de uma abordagem da tradição humanística da Teoria da Administração, que pontua:

Os mecanismos institucionais que precisam ser viabilizados para que o indivíduo possa se expressar sobre aquilo que tem, precisa ou deseja. Não é uma tarefa comum: a subjetividade humana é ilimitada e dar conta de captá-la e modelá-la em termos de uma política pública, considerando a multiplicidade de agentes que fazem parte de um mesmo espaço público, demonstra o tamanho do desafio (ABREU *et al.*, 2013, p. 617).

Oliveira (2014) reconhece que o processo democrático e a disponibilidade mais ativa da informação têm sido realizados de modo não estruturado no Brasil, porém acredita que essa situação deva mudar, pois, nos regimes democráticos, tais práticas são caminhos sem volta, devendo o Estado ser cada vez mais transparente nos seus atos, caso contrário, ficará mais distante do cidadão. E acrescenta que “a qualidade da administração pública deverá melhorar, entre outros fatores, pela influência da vontade popular, tornando esse processo como algo irresistível” (OLIVEIRA, 2014, p. 24), visto que, na perspectiva do autor, a comunidade, a população e o povo são o mercado da administração pública.

Com base nos apontamentos realizados sobre os caminhos percorridos pela administração pública e sobre os mais variados modelos, torna-se pertinente ressaltar que “a nova administração pública está sempre sendo reinventada, e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado” (PAULA, 2005, p. 47). Portanto, com a ideia de uma administração pública inacabada, mas buscando o aprimoramento, conclui-se que os caminhos percorridos a fim de romper com práticas negativas foram longos, sendo ainda necessárias muitas caminhadas, tendo em vista aspectos culturais e sociais de construção dos espaços públicos e do pouco estímulo à participação dos cidadãos na gestão pública brasileira.

2.2 Considerações sobre o Orçamento Público no Brasil

As questões envolvendo controle financeiro e orçamento no Brasil datam dos anos 1800. Para Pires e Motta (2006, p. 17), a história do orçamento público no Brasil “foi marcada por árduas e multisseculares lutas políticas, que o tornaram um instrumento absolutamente necessário ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder”.

Portanto, ainda conforme os mesmos autores, a trajetória histórica do orçamento público deriva de uma época em que não havia distinção entre as finanças particulares do soberano e as do Governo, período em que o rei era o próprio Estado. Devido ao desenvolvimento do Estado, necessitava-se de uma melhor organização de suas receitas e despesas, momento em que nasce o orçamento público, cujo aperfeiçoamento o transformou em um instrumento imprescindível para o governo e instituições ligadas ao governo.

Portanto, torna-se crucial a compreensão e a participação da sociedade na elaboração do orçamento público, tendo em vista que o mesmo:

constitui-se em peça formal, cujo acesso é restrito a pequenos grupos de técnicos que justificam o monopólio das decisões através da pseudo-objetividade/neutralidade. A ausência de transparência e de fiscalização favorece a manipulação de recursos em benefício de grupos, expressando exemplarmente as

práticas patrimonialistas de gestão do Estado e o acesso clientelístico aos recursos públicos (LARAJEIRA, 1996, p. 131).

Dado esse contexto, compreende-se que o orçamento público, se administrado de modo acessível à população, é um importante instrumento de participação e fiscalização, proporcionando aos cidadãos políticas públicas eficientes e uma melhor distribuição de bens e serviços. Desse modo, é essencial conhecer o marco regulatório orçamentário no Brasil, bem como sua evolução e atual modelo.

2.2.1 Marco Histórico e Regulatório do Orçamento no Brasil

O cenário histórico e regulatório orçamentário brasileiro teve influência no marco das sete Constituições, da aprovação do Código de Contabilidade da União, da Lei Federal 4320/64 e da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, entre outras legislações.

Giacomoni (2017) descreve a trajetória do orçamento público e pontua que o controle orçamentário e financeiro dos recursos públicos no Brasil tem início com a criação do erário público e do regime de contabilidade nos anos de 1808. Com a criação da primeira constituição do Brasil em 1824, emerge a exigência de elaboração formal do orçamento, na época considerado um avanço, apesar das dificuldades de implementação nos primeiros anos. O primeiro orçamento data de 1930, decorrente da primeira lei orçamentária aprovada no Brasil. Transcorridos, aproximadamente, setenta e sete anos, surge, em 1891, a segunda constituição, que alterou algumas distribuições de competências em relação ao orçamento: o Congresso Nacional ficou com a função de elaboração da proposta orçamentária, e foi instituído o tribunal de contas.

Ainda conforme Giacomoni (2017), no século XX, especificamente em 1922, foi aprovado o código de contabilidade da União. Em 1934, surge uma nova Constituição, na qual o orçamento passa a ter uma seção própria, e a competência de sua elaboração passa a ser do presidente da República, e o legislativo encarrega-se da função de votação do orçamento e julgamento das contas do presidente, com o auxílio do tribunal de contas. Tendo em vista a crise política que colocava o Brasil em um regime autoritário, decorrem-se apenas três anos, e é criada outra constituição (1937), que traz alterações à competência de elaboração da proposta orçamentária, delegando essa competência a um departamento administrativo que deveria ser criado pela presidência da República.

Desse modo, Giacomoni (2017) chama a atenção para o ano de 1946, quando, com a redemocratização do país e a implementação da quinta Constituição, na qual o projeto de lei orçamentária volta a ser de competência do executivo, a discussão e a votação ficam a cargo

do legislativo. Foram também incorporados os princípios da unidade, universalidade, exclusividade e especialização, evidenciando-se de modo mais claro o papel do tribunal de contas.

Ainda segundo o mesmo autor, no ano de 1964, o congresso nacional aprova a Lei 4.320/64, fruto de apelos de diferentes áreas, adotada como modelo orçamentário padrão. Essa Lei, vigente até os dias atuais, instituiu matéria de direito financeiro, elaboração, balanço e controle orçamentário da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A sexta Constituição Brasileira (1967) trouxe alterações no que se refere à questão orçamentária, com a retirada da possibilidade de o legislativo criar leis ou emendas que aumentem as despesas, ficando o legislativo apenas responsável por aprovar o projeto de lei orçamentária do executivo.

Após a criação de todas essas Constituições, na década de 1980, surgem as pressões para a abertura de espaços populares contra o regime autoritário. É quando ocorre convocação da assembleia constituinte, derivando a Constituição de 1988, vigente até os dias atuais. Nessa Constituição, a temática orçamento foi abordada na Seção II, Arts. 165 a 169.

A Constituição Federal de 1988 trouxe duas inovações consideradas importantes, conforme Crepaldi e Crepaldi (2013): a primeira foi a criação do plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, por meio dos quais houve uma valorização do planejamento como obrigação de elaboração de planos de médio prazo vinculados aos orçamentos anuais. A segunda foi a criação de condições objetivas para a efetiva observância do princípio da universalidade na lei orçamentária anual, pois, como previu a Constituição Federal, o orçamento anual passou, de fato, a demonstrar todo o fluxo de receitas e despesas públicas. Giacomoni (2017) sublinha como uma outra alteração importante, a devolução da prerrogativa do legislativo de propor emendas aos projetos de lei.

Para Bezerra Filho (2013), a Lei de Responsabilidade Fiscal (nº101/2000) veio para atender ao Art. 163 da Constituição Federal/88, com o propósito de estabelecer normas de finanças públicas de responsabilização dos gestores públicos no tocante à gestão fiscal. Considerada como um código de conduta dos gestores públicos dos três poderes, das três esferas de governo, além de órgãos da administração direta e indireta, Ministério Público e outros, tem como pilares o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.

2.2.2 Evolução dos Modelos Orçamentários

Pires e Motta (2006) enfatizam que a evolução do orçamento público proporcionou um grande avanço à democracia e às liberdades individuais, pois a sua origem e sua base são

encontrados na própria história dos regimes democráticos, influenciados em menor ou maior grau pela consciência política dos cidadãos. No decorrer da evolução dos modelos orçamentários, o mesmo passou a exigir maior responsabilização dos governantes perante a sociedade, maior controle em diminuir a carga tributária e as despesas, pautando-se no pressuposto de que um bom orçamento estimula o desenvolvimento e proporciona bem-estar social.

É necessário destacar que nem todos os modelos orçamentários foram utilizados pela administração pública brasileira. De acordo com Crepaldi e Crepaldi (2013), não existe unanimidade quanto aos tipos de orçamentos existentes. A literatura concentra seus estudos no orçamento tradicional, no orçamento de desempenho, no orçamento base zero, no orçamento programa e no modelo mais atual, que é o orçamento participativo.

2.2.2.1 Orçamento Tradicional ou Clássico

Silva (2014) considera o orçamento tradicional como uma das mais antigas técnicas orçamentárias. Para Crepaldi e Crepaldi (2013), no modelo orçamentário tradicional, não existia programação nem planejamento, era apenas um plano contábil sem nenhuma ênfase no controle da gestão dos recursos. O governo estava apenas preocupado em realizar um controle rígido de despesas. Evidenciava informação apenas sob a perspectiva financeira, indicando quais os recursos esperados e onde deveriam ser utilizados no cumprimento das funções estatais. As atividades fins e meios do Estado, os objetivos e os programas não eram pauta de preocupação do orçamento tradicional.

Os conteúdos financeiros, sem dúvida, são cruciais nas questões ligadas ao orçamento, mas, para conseguir bons resultados financeiros, é necessário que exista uma boa gestão, planejamento e controle. No entanto, o orçamento tradicional deixou esses aspectos de lado, focando apenas nos recursos financeiros públicos.

2.2.2.2 Orçamento de Desempenho ou por Realizações

Autores como Crepaldi e Crepaldi (2013) e Silva (2014) consideraram o surgimento do orçamento de desempenho como uma evolução e inovação do orçamento tradicional. Para Crepaldi e Crepaldi (2013), introduz-se uma preocupação com os resultados dos gastos efetivados, e não exclusivamente os gastos em si. A ênfase fundamenta-se na busca da eficiência e da eficácia do setor público, com destaque para o foco gerencial e econômico. No gerencial, busca-se o controle e avaliação do funcionamento das instituições e suas gerências

e uma adequada administração dos recursos públicos. Já no econômico, o Estado intervém com utilização do orçamento como ferramenta de política fiscal.

Com um viés de maior preocupação com a gestão, o orçamento de desempenho já é considerado um avanço quando comparado com o tradicional, que estava apenas preocupado em realizar um rigoroso controle das despesas públicas.

2.2.2.3 Orçamento de Base Zero

Para Silva (2014), o orçamento de base zero tem como técnica uma análise crítica dos recursos solicitados pelos órgãos governamentais, sendo necessária a justificção dos gastos na elaboração da proposta orçamentária, sem utilizar o ano anterior como valor mínimo, partindo sempre do zero. Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 25) acrescentam que o orçamento base zero “constitui-se em uma técnica utilizada para a elaboração do orçamento-programa, pois é um processo operacional, de planejamento e orçamento, exigindo que cada administrador justifique detalhadamente os recursos solicitados”. Os mesmos autores ainda ressaltam que o citado tipo de orçamento tem como pressuposto os seguintes questionamentos: de modo eficaz, como deve ser gasto o dinheiro? Quanto se deve gastar? As atividades realizadas são eficientes e eficazes? As atividades praticadas atualmente devem ser reduzidas, com o objetivo de financiar novos programas, ou apenas é suficiente majorar a receita?

O modelo orçamentário base zero traz vantagens em gerar uma reflexão em torno do que está sendo incluído no orçamento, visto que, no ato de solicitação orçamentária, torna-se necessária a justificativa. Com isso, as despesas com gastos desnecessários acabam não apresentando uma motivação plausível e não são inclusas no orçamento, por não serem essenciais. Mas, ao passo que a justificativa carrega vantagens, pode também gerar alguns gargalos, como dispêndio de tempo e um número maior de pessoal para as justificações, uma vez que sua base sempre parte do zero. Vale ressaltar que, na administração pública brasileira, esse modelo orçamentário não foi adotado.

2.2.2.4 Orçamento Programa

O orçamento programa “permite identificar os programas, os projetos e as atividades que a Administração Pública pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados esperados e oferecer maior transparência dos gastos públicos” (SILVA, 2014, p 33). Esse orçamento foi introduzido no Brasil por meio da Lei nº 4.320/64 e do decreto Lei nº 200/67.

Para Crepaldi e Crepaldi (2013), o orçamento-programa relaciona o planejamento aos objetivos que o governo pretende obter durante um período determinado de tempo. É uma ferramenta de operacionalização das atuações do governo, viabilizando seus projetos em conformidade com os planos e diretrizes estabelecidos, não se restringindo apenas a um documento financeiro. A sua preparação é realizada em função do que se almeja realizar no futuro, levando em consideração os níveis de prioridades e composição do planejamento, dando ênfase aos fins, indicando em que o setor público aplicará os recursos, definindo os responsáveis pela execução e especificando os resultados esperados.

O orçamento-programa é o atual modelo adotado pelo Brasil, com maior integração entre planejamento e orçamento, e elaborado em conformidade com as três leis: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual.

2.2.2.5 Orçamento Participativo

Na perspectiva de Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 238), o orçamento participativo “caracteriza-se pela participação direta e efetiva das comunidades na elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário, tornando os membros da coletividade protagonistas do processo”. No Brasil, tal estimativa ganha vigor com a constituição Federal de 1988, já sendo, atualmente, adotado por muitos municípios brasileiros como instrumento democrático que objetiva garantir a participação da sociedade no planejamento orçamentário.

O orçamento participativo tem ampliado a cidadania, no que se refere às questões jurídicas e políticas, conforme afirma Minghelli (2005), na dimensão jurídica por meio do efeito redistributivo dos recursos públicos, quando atende aos direitos sociais dos cidadãos. Na dimensão política, quando rompe com a visão limitada dos cidadãos, sendo apenas representados e promove um espaço público de cidadania ativa, oferecendo à sociedade protagonismo na condução das políticas. Ainda conforme o mesmo autor, esse modelo orçamentário já teve reconhecimento internacional, como uma das quarenta e duas melhores práticas de gestão urbana no mundo, pelo Programa de Gestão Urbana da Organização das Nações Unidas.

2.2.3 Sistema e Processo Orçamentário Brasileiro Atual

Compreender o papel do Estado, as demandas sociais e os caminhos trilhados pelo orçamento público brasileiro é uma ação importante para interpretar o atual modelo orçamentário brasileiro, sua aplicação, os agentes públicos responsáveis e sua elaboração.

Nessa perspectiva, Giacomani (2017) diz que, atualmente, o orçamento deve ser visualizado como componente de um sistema maior, constituído por programas e planos definidores dos elementos que possibilitam a elaboração orçamentária. Sendo, portanto, seus documentos (lei do orçamento e seus anexos) a representação mais clara do que se intitula como sistema orçamentário. O sistema orçamentário brasileiro está consignado na Constituição Federal de 1988, por meio de um conjunto de três leis que, conforme ressalta Bezerra Filho (2013), são: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O Plano Plurianual, ferramenta de planejamento estratégico, objetiva solucionar problemas e demandas socioeconômicas. Tem duração de quatro anos e visa à identificação dos problemas, estabelecimentos de diretrizes e objetivos, levantamentos de programas, ações e produtos gerados, metas fiscais e estimativas de custos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias envolve um planejamento tático, com metas e prioridades da administração pública federal, serve de orientação na elaboração da lei orçamentária anual, trata das alterações na legislação tributária e estabelece política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual compreende três orçamentos: o orçamento fiscal, que se refere aos poderes da União; o orçamento da seguridade social, que envolve todas as entidades e órgãos a ela vinculados, e o orçamento de investimentos, pertencente a empresas no qual a União detenha maioria do capital social com direito à voto.

Bezerra Filho (2013) sublinha que o campo de aplicação do orçamento na administração pública brasileira abrange a administração pública direta e a indireta. A direta, por intermédio do poder executivo (da União por intermédio dos Ministérios e Secretarias Especiais e Secretarias dos Estados e Municípios), do poder legislativo (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais), poder judiciário Federal e Estadual e órgãos autônomos (Tribunais de Contas e Ministério Público). O campo de aplicação da administração indireta é composto pelas autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes (que utilizam recursos à conta do orçamento público para despesas de custeio e investimentos específicos).

O autor ainda acrescenta que os agentes responsáveis por gerir e executar o orçamento são os agentes públicos (políticos ou administrativos) que:

Recebem a incumbência de gerir recursos públicos com o propósito de planejar e executar as ações de competência de cada órgão público, pois esses agentes – que serão chamados a partir desse momento de “ordenadores de despesas” – terão subsídios de aferição de suas gestões, bem como serão controlados e avaliados por agentes hierarquicamente superiores, por meio do controle interno e externo (órgãos do Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Ministério Público) e pela própria

sociedade mantenedora e receptora dos possíveis benefícios gerados (BEZERRA FILHO, 2013, p. 23).

Portanto, o processo orçamentário deve ter sustentação em sete premissas, elencadas por Ribeiro e Bliacheriene (2013):

Quadro 1 - Premissas de sustentação do processo orçamentário

Sete premissas de sustentação do processo orçamentário:
<ol style="list-style-type: none"> 1. O orçamento deve ser visualizado sob o prisma de planejamento e plano de governo; 2. O orçamento deve ser transformado em um mecanismo efetivo de programação, que contemple áreas prioritárias e permita que seja realizada uma avaliação da atuação do governo; 3. Torna-se importante que a administração estabeleça um cronograma gerencial e operacional com fases claramente determinadas; 4. O ciclo orçamentário deve ser encarado como um procedimento de análise e decisão ao longo de todo o exercício financeiro; 5. A fase de execução orçamentária e a elaboração devem possuir integração; 6. As decisões tomadas em uma instância que comprometerem outra devem incorporar suas repercussões; 7. Como subsídio na tomada de decisões relacionados a metas fiscais, torna-se essencial criar instrumentos de projeções, execução e elaboração orçamentária.

Fonte: Ribeiro e Bliacheriene (2013).

A elaboração do orçamento viabiliza “identificar previamente os recursos disponíveis e mobilizáveis, que serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas em função da política implementada pelo governante” (PIRES & MOTTA, 2005, p. 23). Silva (2014) elenca as quatro etapas necessárias para elaboração do orçamento público: o planejamento, no qual são definidos os objetivos a atingir; a programação, definidora das necessidades imprescindíveis na realização dos objetivos; o projeto, que estima os recursos úteis à realização das atividades, e o orçamento, que prevê os recursos financeiros e as fontes de recursos que serão utilizadas para custear o projeto.

Diante dessa contextualização sobre as leis orçamentárias que regem o orçamento público no Brasil, atualmente, somando-se a essas leis, o orçamento participativo vem agregando valores de participação cidadã e corresponsabilidade na forma de distribuição dos recursos públicos, sendo essa cogestão importante para o devido planejamento e execução orçamentária em sociedades democráticas.

2.3 Considerações sobre o Orçamento Participativo no Contexto Histórico Brasileiro

O contexto de construção dos espaços públicos brasileiros, historicamente, é marcado por uma política dominante, cercada por práticas elitistas e clientelistas, ainda preponderando, em muitas áreas da gestão pública, o interesse de uma minoria que está no poder. E o

orçamento participativo tenta romper com esse modelo e construir um novo modelo de espaço público.

Trata-se de um novo espaço público, no qual o cidadão é concebido como um sujeito político atuante. A cidadania transcende os aspectos formais da matriz liberal: não está limitada aos processos eleitorais e às barreiras burocráticas do Estado e passa a ser compreendida como práxis política indispensável para construção do próprio espaço público e para o processo de democratização do Estado (MINGHELLI, 2005, p. 100).

Portanto, no Brasil, a participação social foi estimulada pelo desejo de ruptura de um estado autoritário, sendo limitada a participação cidadã. Nos anos 1980, os movimentos sociais, juntamente com atores políticos e a sociedade civil, foram responsáveis pelo processo de luta pela redemocratização do Brasil. Por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram legitimados mecanismos de participação social, o que proporcionou avanços ao cidadão no direito à participação, elaboração e fiscalização da gestão pública.

Entre os compromissos assumidos pela Constituição de 1988 estava o de restaurar a Federação através da descentralização político-administrativa e do fortalecimento da democracia por meio do empoderamento das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas (COSTA, 2010, p. 09).

A Constituição Federal legitimou a participação popular, garantindo que as decisões que beneficiam ou afetam a sociedade possam ter a participação dos cidadãos tanto na escolha de representantes para fazer frente as suas vontades, como na escolha de maneira direta, sem a intermediação de um representante.

2.3.1 Orçamento Participativo como Prática Democrática

Na perspectiva de Toro (2005), as inovações democráticas incorporadas pela Constituição, somadas a formas históricas de participação (movimentos sociais), possuem importante destaque na gestão e no controle de políticas públicas. Dado esse contexto, Balestero (2011) elenca as contribuições que os movimentos sociais tiveram no fortalecimento das práticas democráticas: promover elos para entendimento recíprocos; reconhecer, reconstruir e proteger grupos marginalizados; facilitar na representação de interesses; promover canais participativos; tornar pública a heterogeneidade de interesses e a sua complexidade e, por fim, aumentar a eficácia do policiamento e do controle do poder.

Sendo o OP um importante canal democrático, é inegável o papel dos movimentos sociais no aporte e elo de edificação em defesa de grupos minoritários na busca por expor seus interesses. Nesse sentido, diferentes autores conceituam o OP de acordo a diversidade de modelos e experiências que investigaram nos mais diferentes municípios, mas todos o

reconhecem como prática democrática, que garante a participação popular. Luchmann (2014) considera o orçamento participativo como uma das mais inovadoras experiências democráticas. Fedozzi (2009) caracteriza o OP como uma prática de democracia participativa local que possui legitimidade e reconhecimento público nacional e internacional. Lima e Pini (2014) vão além ao reconhecer o OP como direito humano fundamental, dado que o cidadão possui o direito de participar de tudo que lhe diz respeito.

Diante do exposto, o orçamento participativo (OP) surgiu como mecanismo de inserção do cidadão na gestão pública, sendo considerado um forte instrumento de democratização e inovação. Proporciona, por meio da descentralização da gestão, que as escolhas não sejam tomadas unilateralmente pela administração pública, mas sim por cidadãos conscientes do seu papel na sociedade.

Antes o cidadão cumpria um papel de mero legitimador do sistema, em face de pequena, esporádica e burocratizada participação, com o Orçamento Participativo, ele assume o papel de protagonista do processo democrático. Ele rompe a perspectiva individualista e se insere num processo discursivo na busca de consensos, colocando-se em condições de igualdade com os demais sujeitos do processo. Nessa comunidade discursiva, faz-se necessária uma racionalidade comunicativa que dê ao sujeito a capacidade de articula-se com os demais participantes e produzir consensos (MINGHELLI, 2005, p. 100).

Dada essa perspectiva do direito e da participação, ninguém melhor do que o próprio cidadão para saber quais as suas prioridades e demandas, visto que, como prevê a CF/88 no Art. 1º, parágrafo único, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, inferindo, dessa forma, que o povo tem o direito e dever de exercer sua cidadania por meio da participação, uma vez que a legitimidade de poder vem dos seus anseios. A Rede Brasileira de Orçamento Participativo (2012) cita como potencialidade do orçamento participativo a capacidade de promover diálogo entre a gestão pública e sociedade civil e ser canal permanente de contato entre gestão pública e população.

2.3.2 Orçamento Participativo nas Diferentes Regiões Brasileiras

As práticas democráticas, por meio do orçamento participativo, vêm se intensificando. Para Pires (2001), as primeiras experiências nos moldes do OP datam de 1978 e 1982, período de oposição ao regime militar, no qual foram registrados um diálogo entre prefeitura e população (especificamente as situadas em bairros mais periféricos). Com nomenclatura e proposituras de orçamento participativo, o município pioneiro nos novos modos de democracia participativa foi Porto Alegre -RS.

Carvalho *et al.* (2002) realizaram um levantamento dos municípios que desenvolvem experiência de orçamento participativo e registrou um total de 103 municípios que adotam tal prática. Esse quantitativo triplicou, de acordo com um levantamento realizado no ano de 2013 pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo, que identificou um total de 353 municípios que praticam a experiência de orçamento participativo. Com maiores concentrações de práticas nas regiões Sudeste com um total de 151 municípios, Sul com 100 municípios e Nordeste com um total de 79. Número bem aquém dos encontrados nas regiões norte (14 municípios) e Centro-Oeste (9 municípios). Para Costa (2010, p. 9), o OP “têm sido o mecanismo mais praticado de democracia direta na história política do país defronte outros instrumentos, como o plebiscito e o referendo”.

Portanto, diversos estudos sobre o orçamento participativo já foram realizados em vários municípios brasileiros, sobre seus avanços e limitações, como também pesquisas comparativas. Costa (2010, p. 20) realizou, especificamente, um estudo do panorama do orçamento participativo ao longo dos seus 20 anos em diversos municípios brasileiros, constatando que “a tendência do processo do OP foi de assumir contornos próprios de acordo com as características e necessidades de cada município”. Segundo Luchmann (2014, p. 169), “é certo que a ampliação e a variação de experiências são dadas pela variedade de contexto, colocando em xeque a qualificação de muitas experiências como OP”.

Tona-se necessário ponderar as particularidades nos diferentes municípios que usam o nome de orçamento participativo apenas para maquiar decisões já escolhidas de forma unilateral pelo gestor. Ressaltando que algumas particularidades e metodologias empregadas por cada município não são, no geral, prejudiciais, até porque, no Brasil, seu povo e sua cultura são muito diversificados, de modo que suas demandas, seus anseios, suas prioridades e disponibilidades serão, portanto, diferentes de uma região para outra.

2.3.3 Experiências de Orçamento Participativo nos Municípios Brasileiros

Serão apresentadas as experiências do município de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. As experiências selecionadas tiveram como base dois fundamentos: primeiro, os dados fornecidos pela Rede Brasileira de Orçamento participativo (2013), que aponta as regiões Sul, Sudeste e Nordeste com maior número de experiências. O segundo foi o estudo de Costa (2010), que realizou um panorama sobre os “Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros”. Portanto, com base na convergência

desses dois critérios, buscou-se selecionar um município de cada região do país como experiência mais consolidada, conforme pesquisa de Costa (2010).

O orçamento participativo de Porto Alegre foi implementado no ano de 1989, e Fedozzi (1999) o caracteriza como modelo de gestão pública, visualizado por atores políticos e sociais com estratégia para a instituição da cidadania no Brasil. Tem sido reconhecido, no cenário nacional e internacional, como uma experiência de sucesso no tocante à participação popular e à governabilidade da gestão. Minghelli (2005) pontua sobre o reconhecimento da experiência de orçamento participativo de Porto Alegre como uma das 42 melhores práticas de gestão urbana no mundo. Costa (2010) identificou no município de Porto Alegre, por meio da experiência de OP, um forte comprometimento e integração entre o prefeito, os secretários e os conselhos e uma forte mobilização das associações de moradores e da classe empresarial, no tocante à variável de dimensão participativa. Nas questões relacionadas aos mecanismos de participação, detectou que prevaleceu o poder deliberativo na definição das prioridades e na escolha dos representantes. No que se refere à destinação do orçamento, 18% da receita orçamentária total do município de forma integral são discutidos e deliberados pela população no orçamento participativo, o que demonstra que, apesar das limitações, tal modelo do município de Porto Alegre é referência para diversos municípios brasileiros.

Outro exemplo de experiência sólida de OP é do município de Belo Horizonte -MG. Conforme informações do site da prefeitura municipal, a data de concepção do orçamento participativo foi em 1993, e, no ano de 2011, foi criada a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMAGC), responsável pela coordenação de projetos do Orçamento Participativo, do Planejamento Participativo Regionalizado e do Fórum Municipal de Associações de Bairro. Atualmente, possui sua estrutura dividida entre: OP Regional, OP Digital, OP Habitação e OP da Criança e do Adolescente. Esse último foi premiado pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo, pelo reconhecimento de Boas Práticas de Orçamento Participativo na Gestão Pública, por meio da categoria de Inovação em Democracia Participativa.

Por intermédio do OP no município de Belo Horizonte, já houve o registro de mais de um milhão de participações e escolhidas 1.652 obras, das quais foram concluídas 1.215. Para COSTA (2010), nas questões que envolvem a participação, o município apresenta um forte comprometimento e integração entre o prefeito, os secretários, conselhos, mobilização das associações de moradores, grupos de professores e de profissionais. No que se refere à escolha de prioridades e representantes, o mesmo é realizado de modo deliberativo. Quanto

aos recursos discutidos e deliberados pela população, limita-se a 8,37% da receita orçamentária total.

Conforme Silva (2003), o processo participativo na cidade de Recife inicia com o Programa Prefeituras nos Bairros, que, posteriormente (na década de 1990), foi substituído pelo orçamento participativo, que, ao longo da mudança de gestões, foi reformulado, e o novo modelo passou a ter como parâmetro a experiência de orçamento participativo de Porto Alegre. Costa (2010) diagnosticou que orçamento participativo de Recife apresenta um comprometimento e integração muito altos entre o prefeito, os secretários e os conselhos. Seu mecanismo de participação tem como característica a deliberação. No tocante aos recursos discutidos e deliberados pela população, destina-se 5,73% da Lei Orçamentária Anual. Desse percentual, 100% do plano de investimento é discutido pela população.

Percebe-se, com isso, que, mesmo nos municípios que apresentam modelos mais sólidos, o percentual dos recursos orçamentários que a gestão municipal disponibiliza para deliberação é considerado bastante restrito, preponderando ainda, no Brasil, um pensamento cultural de que os cidadãos não têm capacidade de decidir questões importantes de planejamento público. Para Laranjeira (1996), o orçamento público ainda se restringe a um grupo técnico que centraliza as decisões através do discurso de aparente imparcialidade.

2.3.4 Limitações do Orçamento Participativo

É importante salientar que, como em qualquer experiência, o orçamento participativo ocasionou avanços e limitações. Para a Rede Brasileira de Orçamento Participativo (2012), as limitações vão desde dificuldades financeiras e operacionais e formato político assistencialista e eleitoreiro, até processo de conscientização demorado.

Apesar dos avanços na expansão do quantitativo de municípios que adotam o orçamento participativo, o mesmo ainda deixa lacunas no tocante à participação, administração, normatização e destinação de recursos. Costa (2010) considera as práticas participativas ainda marginais na cultura política nacional. Ao realizar um estudo em 26 municípios que realizam o OP, constatou que, em 12 deles, a comunidade tem poder deliberativo para decidir prioridades de investimento. Nos demais municípios estudados, o poder deliberativo limita-se apenas à escolha dos representantes locais, sendo realizada de modo consultivo escolha das prioridades de investimento realizada de modo consultivo.

Portanto, é possível perceber que, em alguns municípios, as demandas ainda são impostas por gestores, que usam o instrumento de participação apenas na escolha de

representantes da comunidade, ferindo, com isso, a propositura do OP, o qual prevê que as decisões referentes à destinação de recursos de investimentos sejam discutidas e decididas pelas comunidades com o auxílio dos conselheiros.

Costa (2010) ainda constatou que alguns municípios estudados não atingiram sequer a fase de efetividade. E que recursos destinados ao OP são apenas referentes ao orçamento de investimento, tendo em vista que o restante do orçamento já estava comprometido com despesas constitucionais, legais e de manutenção da máquina pública. E, mesmo quanto ao orçamento destinado para investimentos, um número significativo de municípios possui poder deliberativo apenas sobre parte desse recurso.

Lacunas como essas, deixadas pelo método adotado por alguns municípios, causam descrédito à população, visto que mecanismos de participação sem respaldo para a sociedade geram descrença e vão de encontro ao objetivo almejado de quem participa, já que “o entusiasmo pela participação vem das contribuições positivas que ela oferece” Bordenave (1983, p. 12). Para Costa (2010), a ausência de planejamento, problemas financeiros, incapacidade técnica dos membros, *deficit* orçamentário por períodos sucessivos e pendências deixadas de gestões passadas são limitantes na execução das demandas de alguns municípios.

Acrescenta-se também a esses fatores a má vontade de gestores em utilizar instrumentos democráticos, assim como a falta de interesse da população em participar desse mecanismo democrático, seja pela falta de conhecimento e incentivo ou mesmo por descrédito no atendimento das demandas. Apesar dessa limitação, Minghelli acredita que:

O mundo da vida ainda é capaz de dar exemplos de como são caros os valores da democracia e da dignidade da pessoa humana para a humanidade. Ainda que as estruturas sistêmicas tornem-se, cotidianamente, complexas, não se deve parar de procurar alternativas que viabilizem esses valores e que encontrem no orçamento participativo um exemplo, mesmo que limitado se sua efetivação (MINGHELLI, 2005, p. 108).

Diante desse contexto, Crepaldi e Crepaldi (2013) elencam pontos relevantes para que a implantação do orçamento participativo obtenha sucesso, dentre eles estão: empenho político, sensibilizar da sociedade, engajamento e participação de diversificados segmentos, outros. (Ver quadro 2 a seguir).

Quadro 2 - Elementos para que o orçamento participativo possua êxito

Elementos essenciais para que o orçamento participativo possua êxito:	
Empenho Político; Estabelecimento de um grupo de trabalho responsável pela gestão participativa; Coordenação e acompanhamento do processo; Instruir e desenvolver planejadores e gestores urbanos e populares; Pesquisar informações locais sobre indicadores, aspectos econômicos, financeiros, sociais e políticos; Sensibilizar a sociedade para importância da participação nas atividades de planejamento; Divulgação amplificada, a fim de que a população conheça o processo de construção do OP;	Promoção em todas as etapas do processo orçamentário de canais de participação; Estímulo à mobilização em todas as fases; Engajamento e participação de diversificados segmentos; Disponibilizar de modo simples e diversificado as informações; Propagação da importância do coletivo e das práticas de cidadania; Conscientização da população sobre as questões fiscais (receitas e despesas); A importância de uma reforma administrativa dos órgãos governamentais, a fim de que entendam e absorvam o papel do orçamento participativo.

Fonte: Crepaldi e Crepaldi (2013).

Pelos diferentes estudos realizados sobre a prática do OP no Brasil, já se consegue extrair lacunas e pontos importantes para o êxito de tal prática. É necessário pontuar que, culturalmente, a sociedade brasileira é bastante passiva no que se refere à participação cidadã. E, historicamente, a dominação dos espaços públicos foi restrita a pequenos grupos privilegiados, dificultando ainda mais o interesse da população, que nunca foi acostumada a ter uma cidadania ativa engajada, não se mobilizando para participar. Outro ponto que não pode ser esquecido é o dos gestores públicos que sempre estiveram em “pé de superioridade” quanto à população, dificultando, com isso, a divisão de poder com grupos considerados por muitos marginalizados, tornando mais cômodo usar o OP apenas para fins eleitoreiros, fazendo com que uma grande parcela da população acreditasse que tal prática não obteve sucesso no Brasil, mesmo sabendo que são poucos os gestores que estão dispostos a cumprir alguns aspectos essenciais para o êxito de tal prática.

2.4 Contextualização da Educação Brasileira: O Planejamento e a Gestão Orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior

Compreender a gestão e composição das instituições de educação no Brasil é um tanto complexo, pois não se pode esquecer que a educação brasileira teve origem elitista, restrita a pequenos grupos, inviabilizando, por muito tempo, o florescer de uma população mais consciente. Repercutindo até os dias atuais na composição e no domínio dos espaços

públicos por pequenos grupos, que, na maioria das vezes, não conhecem nem de perto os graves problemas da exclusão social e da falta de acesso a condições básicas “asseguradas” na nossa Constituição.

A educação brasileira começou com uma tendência elitista e serviu para perpetuar as desigualdades que estamos assinalando aqui. Não é por outra razão que em 1890 apenas 14% da população livre era alfabetizada. Assim a ausência de uma educação que tivesse um viés democrático contribuiu enormemente para o controle do espaço público brasileiro (PAIVA, 2001, p. 29 e 30).

A nossa Carta Magna elenca a educação como um direito social e dispõe de alguns artigos que a regulamentam. O Art. 205 prevê a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, que será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Quanto aos investimentos com a educação, o Art. 212 diz que a União deverá aplicar, anualmente, nunca menos de 18, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O Art. 207 dispõe que as universidades gozarão de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Vasconcelos (2010) diz que, nos anos 1930, a educação pública no Brasil passa a ser regulamentada pelo Estado, mas tais direitos ainda não estavam assegurados integralmente. A Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE) foram um marco da consolidação do compromisso legal e avanço no campo da inserção da educação como um direito social, apesar da não aplicação em sua plenitude.

2.4.1 Planejamento em Instituições Federais de Ensino Superior

O planejamento institucional nem sempre fez parte da realidade das universidades, seja ele realizado em nível estratégico, tático ou operacional. Rabelo (2004) pontua que, nas universidades públicas, o planejamento era percebido como pouco essencial, fazendo com que essas instituições agissem, na maioria das vezes, de modo reativo, no curto prazo, sem considerar as expectativas da comunidade e sem a realização de uma análise profunda do ambiente externo. Silva *et al.* (2013) e Silva *et al.* (2014) acrescentam e dizem que não só as universidades, mas os órgãos públicos, por meio dos seus gestores, viviam de “apagar

incêndios” e não possuíam o hábito de planejar, agindo mediante o emergencialismo e o amadorismo.

Para os autores, essa realidade vem se modificando nas últimas décadas. Em 1996, foi criada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que estabeleceu a necessidade de avaliação da educação superior pela União. Partindo dessa legislação, no ano de 2004, foi instituído o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) por meio da Lei Federal nº 10.861. É quando, em 2006, a presidência da república edita o Decreto nº 5.773, que dispõe, dentre outras questões, sobre avaliação de instituições de educação superior, exigindo uma nova adequação dos procedimentos de elaboração e análise do Plano de Desenvolvimento Institucional.

O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, elaborado para um período de 5 (cinco) anos, é o documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - INSTRUÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, 2007, S/P).

Nesse sentido, percebe-se uma evolução na obrigatoriedade legal para as instituições de ensino superior realizarem um Plano de Desenvolvimento Institucional. Mas é necessário pontuar que as instituições públicas precisam reconhecer no planejamento não só uma ferramenta de obrigatoriedade legal, e sim um instrumento essencial para definir o que a instituição pretende alcançar e os meios e recursos de que necessita para atingir seus objetivos.

Dal Magro e Rausch (2012) realizaram um estudo por meio da consulta a sítios eletrônicos das Universidades Federais Brasileiras, na tentativa de analisar se seus Planos de Desenvolvimento Institucional estão de acordo com os estabelecidos pelo Ministério da Educação. Dentre as vinte e quatro instituições pesquisadas, está a Universidade Federal de Campina Grande, que foi avaliada do seguinte modo: no tocante ao Perfil Institucional, recebeu pontuação 22%; Gestão Institucional, 67%; Organização Acadêmica, 33%; Infraestrutura, 0%; Aspectos Financeiros e Orçamentários, 33% e Avaliação, 100%. Pressupõe-se, pela data da pesquisa realizada por Dal Magro e Rausch (2012), que os mesmos tiveram como base a avaliação o PDI da UFCG (2007 a 2014), visto que, ao longo da sua trajetória, a UFCG já dispôs de 3 Planos de Desenvolvimento Institucional. O primeiro, desenvolvido no ano de 2004 com vigência (2004 – 2008). O segundo, com vigência (2007 – 2014), e terceiro, com vigência (2015 – 2019), que será objeto de estudo da presente pesquisa.

Percebe-se que as instituições públicas têm sido alvo de estudos por parte dos pesquisadores, principalmente com o aumento no número de qualificações na área de gestão pública, crescendo, desse modo, o interesse em conhecer como estas instituições estão sendo planejadas e gerenciadas. Silva *et al.* (2013) e Silva *et al.* (2014) realizaram estudos em oito universidades federais, com o objetivo de identificar a contribuição do Plano de Desenvolvimento Institucional e do planejamento estratégico no auxílio à gestão universitária na perspectiva dos gestores. Todos os entrevistados elencaram os benefícios do PDI e do planejamento estratégico para as universidades, sobretudo na promoção do autoconhecimento institucional.

Por meio do estudo de Silva *et al.* (2013) e Silva *et al.* (2014), podem-se extrair algumas menções importantes dos relatos elencados pelos gestores: o planejamento só traz vantagens; possibilita mapear tudo e apresentar à gestão e à comunidade universitária; a comunidade universitária percebe cada vez mais a necessidade do PDI; auxilia para revisão de metas quando a realidade sofre mudanças; permite o redesenho e otimização de processos internos; se o PDI não se transformar só em um instrumento legal e for implantado verdadeiramente, sua vantagem é totalmente positiva; enxergou-se a necessidade de construção do PDI além da exigência legal.

Outro ponto relevante do estudo realizado pelos autores é a não existência de um único modelo na construção do seu planejamento, visto que cada universidade faz adaptação a sua realidade. Mesmo todas tendo que seguir alguns requisitos mínimos elencados pelo Ministério da Educação para elaboração do PDI: perfil institucional; projeto pedagógico institucional – PPI; cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e dos cursos (presencial e a distância); perfil do corpo docente; organização administrativa da IES; políticas de atendimento aos discentes; infraestrutura; avaliação e acompanhamento do desenvolvimento institucional; aspectos financeiros e orçamentários e anexos.

Portanto, não se pode esquecer que tão importante quanto o planejamento para as instituições é a execução e controle do que foi planejado, pois de nada serve um bom planejamento quando o mesmo não condiz com a realidade institucional, dificultando, com isso, sua aplicabilidade e avaliação. Nesse sentido, as universidades federais já reconhecem a importância do PDI, visto que, em março de 2017, foi apresentada, no Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (Forplad), a Plataforma de Gestão do PDI.

O ForPDI é a plataforma aberta para gestão e acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI de universidades federais e outras instituições públicas. O ForPDI surgiu da necessidade de uma ferramenta de acompanhamento do PDI em tempo real, de forma colaborativa, eficiente, rápida e segura. Com o ForPDI, é possível cadastrar todo o planejamento estratégico do PDI, inserir os valores das metas alcançadas, monitorar o desempenho das metas, elaborar o documento do PDI e muito mais (ForPDI).

O ForPDI é tido como um instrumento que melhora a eficiência da gestão e serve para que os gestores acompanhem a gestão pública e seus processos, precavendo-se de falhas na execução de determinadas atividades.

2.4.2 Gestão Orçamentária em Instituições de Ensino Superior

Planejamento e boa gestão são ferramentas que vêm ganhando espaço entre as universidades públicas. Na perspectiva de Cunha (2006), as universidades, ao longo do tempo e em diversificados países, assumiram diferentes formas e identidades. Já foram compostas por docentes e estudantes, sem estrutura física própria e com baixo orçamento. Com o passar do tempo, tornaram-se instituições complexas, com diferentes funções, chegando o seu orçamento, em algumas localidades, a ser superior ao da cidade onde se localizam.

Não é fácil, todavia, gerenciar essas IFES, dado que essas instituições sofrem os impactos políticos e econômicos que o país enfrenta, em virtude de a maior parte da composição do seu orçamento advir de repasses governamentais. Desse modo, torna-se claro que transformá-las em instituições eficientes, socialmente responsáveis, transparentes, plurais, participativas, sem perder o foco da sua finalidade, que é o desenvolvimento de ensino, pesquisa e extensão, não é tarefa simples. Dado que, para Freire (2007, p. 03), no ambiente universitário, há disputas ideológicas e políticas, e sua estrutura organizacional é burocrática e engessada na forma de gerenciamento, tornando essas instituições complexas.

Para Junior *et al.* (2013, p. 90), “o processo de gestão das atividades orçamentárias, como a elaboração, o acompanhamento e a análise dos orçamentos, é imprescindível para o sucesso das IES”. Mas gerenciar o orçamento dessas instituições não é tão simples, tendo em vista as limitações orçamentárias impostas aos IFES, que podem ser comprovadas em uma rápida busca realizada sobre orçamento nas notícias publicadas no site da ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil). Os resultados apresentados são: “Presidente da Andifes participa de ações contra cortes no orçamento de Ciência e Tecnologia”; “UFAL – Gestão busca apoio para garantir liberação de recursos previstos no orçamento de 2017”; “Comissão analisa impacto de cortes no orçamento

para universidades e institutos federais”; “Diretoria da Andifes se reúne com secretária executiva do MEC: Orçamento 2017 insuficiente”; “MEC anuncia corte de 20% no orçamento 2017 das Universidades Federais”.

Contudo, para essas instituições de ensino superior que lidam com atrasos de repasses, cortes orçamentários e inúmeras outras questões burocráticas cotidianas, torna-se clara a importância de uma gestão orçamentária eficiente, transparente, participativa, de modo que a própria comunidade consiga exigir dos governantes maiores investimentos. E uma ferramenta já bastante utilizada por alguns municípios é o orçamento participativo, que não só garante ao cidadão a escolha de algumas prioridades, mas também o controle sobre como efetivamente está sendo aplicado o dinheiro público.

2.4.3 Experiências do Orçamento Participativo em Instituições de Ensino Superior

A prática de orçamento participativo não é muito comum em IFES. Andrade (2016), com o objetivo de realizar um levantamento das Instituições Federais de Ensino Superior que adotam a prática do orçamento participativo, solicitou breves relatos de experiência de orçamento participativo aos gestores que fazem parte do Fórum de Pró-reitores de Planejamento das IFES – FORPLAD. Dos 50 questionários enviados ao fórum de Pró-reitores, retornaram 17, sendo 7 com relatos de experiências positivas, conforme quadro 3, e 10 Instituições relataram experiências negativas. Ressalta-se que Andrade (2016) não expôs no seu estudo os relatos negativos.

Quadro 3 - Relatos de experiências positivas de universidades que adotaram o OP

Instituições	Relatos
Universidade Federal do ABC	“A UFABC criou um grupo chamado de "Agentes de Planejamento", tal grupo é composto por titulares e suplentes indicados pelos gestores de suas áreas orçamentárias. O papel desses Agentes de Planejamento é construir seus planos orçamentários em suas áreas, de acordo com as suas especificidades, e depois, o refinamento é feito em conjunto, nesse coletivo de agentes de Planejamento, coordenado pela Pro-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (Propladi), que consolida o Plano Orçamentário Institucional. Esse procedimento é realizado para a construção do Plano Anual e também nos ciclos do PPA. O acompanhamento deste plano orçamentário (execução) é também feito primeiramente pelos Agentes de Planejamento em suas áreas e depois discutido e alinhando com o coletivo dos agentes, coordenado pela Propladi. Nesse contexto, todas as áreas participam da discussão orçamentária de todas as áreas, e ocorre a colaboração entre as áreas no processo de execução e trocas orçamentárias. Houve um ganho de cooperativismo no processo”.

Universidade Federal Fluminense	“O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) tem sido, desde 2001, uma forma de participação da comunidade universitária, em todos os seus segmentos, do rateio de recursos para diferentes áreas acadêmicas e administrativas na UFF.”
Universidade Federal do Rio de Janeiro	“Em 2007 foi elaborada uma matriz considerando alguns indicadores (tais como alunos de Graduação, Pós-Graduação, Área Física, Curso Noturno, etc.), no entanto, por problemas diversos essa matriz não foi atualizada e desde então vem sendo dado aumentos lineares para todas as nossas Unidades. Entendemos que essa situação não é a ideal, pois provavelmente deve apresentar distorções, uma vez que por conta do REUNI algumas unidades aumentaram muito mais o número de alunos que outras, trazendo assim a necessidade de receber um valor maior.”
Universidade Federal do Ceará	“Solicitando a previsão da demanda de alguns eventos à comunidade, com fins de planejamento da demanda orçamentária, bem como da referida execução orçamentária.”
Universidade Federal do Pampa	“Todas as decisões voltadas para a distribuição dos recursos para os campi são realizadas com base em matrizes de distribuição orçamentária. Os parâmetros que balizam a distribuição são pactuados e apresentados por comissões e discutidos com as comunidades.”
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	“Participação direta e voluntária da comunidade universitária na definição de prioridades.”
Universidade Federal de Sergipe	“Apesar de não haver práticas orçamentárias participativas, as pró-reitorias participam definindo suas prioridades no planejamento da proposta. Também é definido determinados percentuais de aquisição de bens de capital para os Centros, de acordo com critérios pré estabelecidos pelo Planejamento.”

Fonte: Andrade (2016)

Percebe - se que as instituições de ensino superior ainda são incipientes na adoção do orçamento participativo, tendo em vista a não obrigatoriedade legal. Contudo, uma grande parcela dessas instituições utiliza o modelo colegiado, devido a obrigatoriedade legal.

No tópico seguinte serão apresentadas de modo mais detalhado as experiências de adoção do OP da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade Federal do Vale do São Francisco, tais instituições foram escolhidas devido as suas experiências já terem sido objeto de estudo.

2.4.3.1 A experiência do Orçamento Participativo na UFRJ

Conforme Gama Júnior e Bouzada (2015), a Universidade Federal do Rio de Janeiro adotou, no ano de 2005, o orçamento participativo na perspectiva de uma nova cultura de gestão, por meio da descentralização de recursos das unidades para que as mesmas consigam executar suas despesas com uma maior eficiência e celeridade. Os critérios para a distribuição de recursos nos primeiros dois anos eram subjetivos, não eram pautados em indicadores, o que causou um descontentamento geral. Com o objetivo de tornar mais justa essa distribuição,

foi criada, no ano de 2007, uma matriz que estabelecia alguns indicadores acadêmicos, de forma que a distribuição de recursos ocorresse de modo mais compensatório. Mas, de acordo com os autores, nos últimos anos, não houve atualização da matriz, e a instituição só realizou aumentos lineares, causando um novo descontentamento por parte dos diretores da UFRJ.

Portanto, o estudo de Gama Júnior e Bouzada (2015) converge com o relato do Reitor da UFRJ fornecido por meio da pesquisa realizada por Andrade (2016): “em 2007 foi elaborada uma matriz considerando alguns indicadores (tais como alunos de Graduação, Pós-Graduação, Área Física, Curso Noturno, etc.), no entanto, por problemas diversos essa matriz não foi atualizada e desde então vem sendo dado aumentos lineares para todas as nossas Unidades. Entendemos que essa situação não é a ideal, pois provavelmente deve apresentar distorções, uma vez que por conta do Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), algumas unidades aumentaram muito mais o número de alunos que outras, trazendo assim a necessidade de receber um valor maior”.

2.4.3.2 A experiência do Orçamento Participativo na UNIVASF

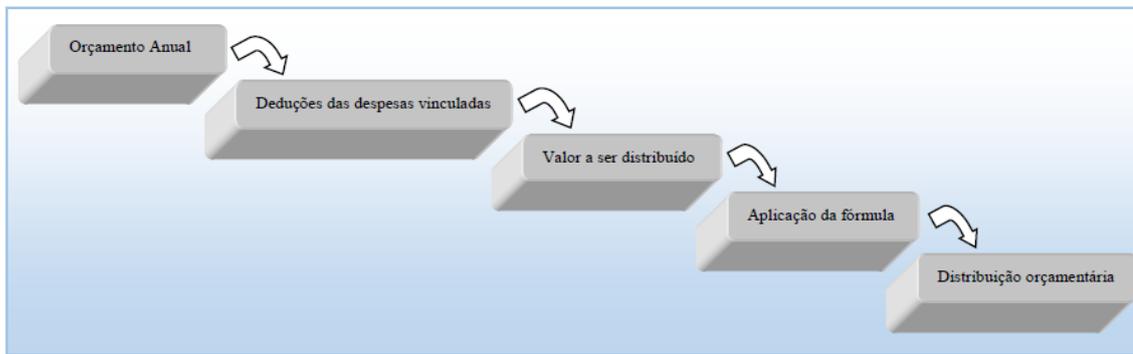
Conforme Andrade (2016), a Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), no ano de 2012, implantou uma nova perspectiva de Planejamento Orçamentário na instituição, tendo como base princípios participativos, por meio de um processo de mudança organizacional e comportamental. A inovação caracteriza-se pelo envolvimento de segmentos da instituição na elaboração da proposta orçamentária e no rateio de partes das dotações orçamentárias da instituição.

Com o objetivo de auxiliar no planejamento orçamentário, foi desenvolvido, por meio da parceria entre a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLADI) e a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), um aplicativo eletrônico de Levantamento de Demandas Setoriais (LEDS), para garantir maior eficiência no processo de participação das estruturas que compõem a Universidade quanto à apresentação de suas demandas por bens. Nesse sentido, Andrade (2016, p. 42) defende que, “no bojo da implementação de práticas orçamentárias participativas, a Univasf, por exemplo, se insere na perspectiva de gestar e gerir ações que aparentemente coadunam com o modelo de gestão pública que sugere a transparência como um vetor preponderante”.

Ainda conforme o mesmo autor, esse processo de planejamento passou por algumas etapas: a primeira, a solicitação de compras consolidadas para chegar à execução orçamentária; a segunda, o fortalecimento de prática de planejamento interno dos setores da

instituição. Passadas essas etapas, em 2013, foi implantada a distribuição orçamentária interna, na qual os Colegiados Acadêmicos realizam o seu próprio gerenciamento de créditos orçamentários e realizam as compras que permitam atender às suas demandas, conforme as prioridades que definirem. Anteriormente, a fase de distribuição de créditos para os setores acadêmicos, a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional e da Pró-Reitoria de Gestão, deduz as despesas administrativas comuns, entendidas como aquelas despesas que visam ao custeio indispensável das atividades administrativas e de cunho obrigatório. Deduzidos esses valores, chega-se aos valores a serem distribuídos junto aos setores acadêmicos, que são: a aplicação de uma fórmula utilizando o número de matrículas em cada curso no semestre imediatamente anterior ao da distribuição orçamentária. São levadas também em consideração as diferenças oriundas das distintas necessidades entre os cursos em nível de manutenção, por meio da seguinte fórmula: N° de Alunos Equivalentes = $(N^{\circ}$ de Matrículas) x (Peso do Grupo - MEC) x (Adicional Fora de Sede) x (Adicional Estruturação – para os cursos que não formaram a primeira turma). Andrade (2016) faz um resumo da metodologia de distribuição do orçamento:

Figura 1– Resumo da Metodologia do OP na UNIVASF



Fonte: Andrade (2016).

METODOLOGIA DA PESQUISA

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método científico, para Matias-Pereira (2016, p. 46), “é o roteiro apoiado em procedimentos lógicos para se alcançar uma verdade científica, ou seja, o conjunto de procedimentos que ordenam o pensamento e esclarece acerca dos meios adequados para chegar-se ao conhecimento”. Com objetivo de provar o rigor científico do presente estudo, torna-se pertinente a apresentação dos procedimentos metodológicos que serão adotados para responder aos objetivos e problema proposto na pesquisa.

3.1 Tipo de Pesquisa

A presente proposta de pesquisa pode ser classificada como exploratória, descritiva, bibliográfica, documental e estudo de caso. A pesquisa exploratória, conforme Gil (2008), tem por finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, visando à formulação de problemas mais precisos, voltando-se ao produto final como um problema mais esclarecido. A fase exploratória do trabalho buscou indagar e conhecer o planejamento e a gestão orçamentária na Universidade Federal de Campina Grande à luz de um modelo de gestão participativa, visto que não há estudos científicos envolvendo esta temática em relação à instituição pesquisada, além de serem poucos e pontuais os conhecimentos acumulados e sistematizados na área que englobe orçamento participativo em instituições de ensino superior.

Na fase descritiva do presente estudo, foi registrado como é realizado o atual modelo de gestão orçamentária, por meio das respostas fornecidas pelos gestores públicos e membros dos colegiados no âmbito das variáveis conceituais: planejamento, gestão democrática, distribuição de recursos orçamentários, transparência e orçamento participativo. Para Vergara (2000), a pesquisa descritiva busca estabelecer a relação entre as variáveis e a expor as características de determinada população, não tendo, no entanto, o compromisso de explicar o que descreve. Gil (2008) acrescenta que pesquisas descritivas, cujo objetivo é descrever as características de determinada população ou fenômeno, buscando a descoberta de associações entre variáveis, são, muitas vezes, usadas concomitantemente com pesquisas de cunho exploratório por pesquisadores sociais que se preocupam com procedimentos práticos.

As fontes bibliográficas tiveram como base materiais publicados em livros, dissertações, periódicos especializados, jornais, redes eletrônicas e materiais acessíveis ao

público em geral, a fim de ter maior suporte e embasamento científico referente à temática em estudo. Para Ruiz (2011, p. 58), bibliografia “é o conjunto das produções escritas para esclarecer as fontes, para divulgá-las, para analisá-las, para refutá-las ou para estabelecê-las; é toda a literatura originária de determinada fonte ou a respeito de determinado assunto”. Martins e Theóphilo (2016) complementam ao dizer que a pesquisa bibliográfica é um excelente meio de formação científica e parte indispensável de qualquer trabalho científico, visando à construção da plataforma teórica do estudo. Portanto, o material bibliográfico deste trabalho foi selecionado na perspectiva da evolução da administração pública, orçamento público, orçamento participativo e planejamento e gestão orçamentária em Instituições Federais de Ensino Superior, tendo como base os seguintes autores: Andrade (2016); Bresser (2007); Crepaldi e Crepaldi (2013); Costa (2010); Dal Magro e Rausch (2012) Denhardt (2012); Gama Júnior e Bouzada (2015); Junior *et al.* (2013); Minghelli (2005), Paula (2005); Pires e Motta (2017); Pires *et al.* (2010); Queiroz *et al.* (2011); Silva *et al.* (2013); Silva *et al.* (2014) entre outros.

“A pesquisa documental emprega fontes primárias, assim considerados os materiais compilados pelo próprio autor do trabalho, que ainda não foram objeto de análise, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os propósitos da pesquisa” (MARTINS & THEÓPHILO, 2016, p. 53). Como fontes documentais, foram utilizados: Relatórios de Gestão, Plano de Desenvolvimento Institucional, Estatuto da UFCG e site da instituição e de outras instituições de ensino superior, referentes ao planejamento e gestão orçamentária.

Na busca por conhecer com profundidade o planejamento e a gestão orçamentária da Universidade Federal de Campina Grande – instituição de ensino superior situada no estado da Paraíba – à luz de uma gestão democrática e participativa, a estratégia de investigação utilizada foi o estudo de caso que, conforme Martins e Theóphilo, caracteriza-se como:

O estudo de uma unidade social que se analisa profunda e intensamente. Trata-se de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real (pesquisa naturalística), onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis, buscando apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto. Mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado – problema da pesquisa –, o Estudo de Caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida plenamente pela avaliação quantitativa (MARTINS & THÉOPHILO, 2016, p. 53).

Compreende-se que a análise aprofundada do estudo de caso vislumbrou conhecer a realidade e as suas complexidades.

3.2 Instrumento de Coleta de Dados

“A coleta de dados estará relacionada com o problema, a hipótese ou os pressupostos da pesquisa e tem por fim obter elementos para que os objetivos propostos na pesquisa possam ser alcançados” (MATIAS-PEREIRA, 2016, p. 93). A coleta de dados do presente estudo ocorreu durante todo o ano de 2017, por meio da consulta ao Regimento e Estatuto da instituição, Plano de Desenvolvimento Institucional, Relatório de Gestão e site institucional, além da aplicação do instrumento de pesquisa, que se efetivou nos meses de novembro e dezembro de 2017.

Os instrumentos utilizados para coletas de dados foram questionários eletrônicos, enviados aos sujeitos da pesquisa por e-mail. Para Marconi e Lakatos (2017), a aplicação de questionário possibilita maior liberdade nas respostas, devido ao anonimato, promove menor risco de distorção, pela não influência do pesquisador e garante mais tempo para responder e em hora mais favorável. Os questionários da presente pesquisa foram elaborados, em grande parte, pela pesquisadora. No entanto, as questões de número 14, 15, 16, 20 e 22 do roteiro de questionário I, as questões de número 9, 10, 13, 14, 15, 16 e 20 do questionário II e as questões de número 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 20 do questionário III foram adaptadas da dissertação desenvolvida por Ferreira (2003).

Os questionários mesclam questões abertas e fechadas sobre a visão do pesquisado acerca do modelo de planejamento e gestão orçamentária desenvolvido pela Universidade Federal de Campina Grande, os critérios de alocação de recursos orçamentários, a participação da comunidade universitária na deliberação da proposta orçamentária e plano de desenvolvimento institucional, dentre outras questões.

3.3 Tratamento dos Dados

O tratamento e análise dos dados do presente estudo foi realizado por meio de uma análise qualitativa, que, para Michel (2015), é o tipo de pesquisa da qual o pesquisador participa, compreendendo e interpretando as informações. Porém, a interpretação não pode ficar reduzida a quantificações descontextualizadas e frias, visto que, na pesquisa qualitativa, fenômenos sociais precisam ser interpretados à luz do contexto, do tempo, dos fatos e analisados por meio de todas as interferências.

A análise qualitativa pautou-se nas respostas fornecidas pelos entrevistados, que foram confrontadas com o plano desenvolvimento institucional da UFCG, o Estatuto da instituição, Regimento, com os conceitos levantados na revisão bibliográfica, contexto atual de restrição

orçamentária nas universidades públicas brasileiras e com experiências de outras instituições públicas de Ensino Superior.

3.4 Sujeitos da Pesquisa

Klein *et al.* (2015) dizem que a escolha dos sujeitos da pesquisa deve pautar-se na coerência com modelo de pesquisa adotado, sendo mais comum nas pesquisas quantitativas usar população de amostra e, nas pesquisas qualitativas, referir-se a sujeitos ou participantes, sendo esses selecionados por estarem mais próximos e envolvidos com o fenômeno pesquisado. Portanto, os sujeitos da pesquisa foram os gestores da instituição (Reitor, vice-Reitor, diretores e vice-diretores de Centros) e a comunidade universitária por meio dos representantes do Conselho Administrativo (CONSAD), Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira.

A escolha dos gestores teve como pressuposto três critérios cumulativos: o primeiro, a escolha dos gestores que conduzem a instituição, pois, levando-se em consideração a não obrigatoriedade da implantação do orçamento participativo nas instituições de ensino superior, ficando a critério dos gestores a adoção de tais práticas, torna-se pertinente ouvir o que esses agentes públicos têm a expor sobre a temática. O segundo critério baseou-se na escolha dos responsáveis pelo processo de planejamento e gestão orçamentária da instituição, conforme consta no Plano de Desenvolvimento Institucional e Estatuto da UFCG (2004). E, por último, cada gestor em particular foi escolhido devido as suas diferentes atribuições no tocante à gestão orçamentária, conforme o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCG (2014 – 2019):

- O Reitor, devido à responsabilidade de, no início de cada exercício orçamentário, submeter à aprovação dos Conselhos o orçamento interno e a respectiva proposta orçamentária da Universidade, assim como realizar a prestação de conta anual junto aos conselhos, determinando a aplicação dos recursos em conformidade com o orçamento aprovado e os fundos instituídos.

- A escolha do secretário de planejamento, decorrente das competências que lhes são atribuídas, dentre elas: planejamento do desenvolvimento institucional da universidade; elaboração do planejamento orçamentário; acompanhamento do controle da execução orçamentária e planejamento do desenvolvimento físico dos *Campi* da Universidade.

- Os diretores de Centro, que são encarregados de coordenar a elaboração da proposta orçamentária das unidades componentes do Centro; supervisionar a gestão orçamentária e

financeira no âmbito do Centro; ordenar despesas, por delegação de competência do Reitor; enviar à Reitoria relatório anual das atividades do Centro, bem como o plano de atividades para o ano seguinte.

A escolha da comunidade universitária por intermédio dos representantes (discentes, docentes e técnico-administrativos) do CONSAD, CEPE e Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira teve como base o atendimento também a três critérios: primeiro, conhecer a percepção que esses sujeitos têm sobre o planejamento e a gestão orçamentária da UFCG; segundo, serem os membros do CONSAD e CEPE responsáveis por aprovar em reunião conjunta a proposta de orçamento anual das Unidades Acadêmicas, da Direção e dos demais órgãos vinculados ao Centro, e a Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira responsável por aprovar a proposta orçamentária, o orçamento interno da UFCG, conforme Regimento Geral da Universidade Federal de Campina Grande (2005). E por fim, a importância de ouvir esses sujeitos, uma vez que são os grandes beneficiários de uma gestão orçamentária participativa e eficiente.

O universo da pesquisa “é a totalidade de indivíduos que possuem as mesmas características definidas para um determinado estudo” (MATIAS-PEREIRA, 2016, p. 93). O universo foi composto por 93 indivíduos, divididos entre 24 gestores públicos que conduzem a gestão orçamentária da UFCG: Reitor, Vice-Reitor, 11 Diretores e 11 Vice-Diretores de Centros. Os outros 69 indivíduos foram divididos da seguinte maneira: 1 representante de cada categoria (discente, docente e técnico administrativo) do CONSAD e CEPE dos 11 Centros que compõem a UFCG, totalizando 33 membros do CONSAD e 33 membros do CEPE. E 3 membros do Câmara Superior de Gestão Administrativa-Financeira, sendo um representante discente, um docente e um técnico administrativo.

A amostra “é parte da população ou do universo, selecionada de acordo com uma regra ou plano” (MATIAS-PEREIRA, 2016, p. 93). No caso específico do estudo, a amostra seria composta pelo universo, ou seja, 22 gestores e 63 membros dos colegiados. Porém, tivemos algumas dificuldades ao buscar informações junto aos Centros sobre a comunidade universitária que compunha o CONSAD, CEPE e Câmara Superior de Gestão Administrativa-Financeira. Apenas cinco Centros possuem representante discente, e, desse quantitativo, apenas 2 possuem o e-mail para contato. O restante dos Centros encontra-se com a vagas ociosas de discentes. Na busca de outra alternativa de contactar os representantes discentes para compor o estudo, os pesquisadores buscaram na Plataforma Lattes e redes sociais o contato dos discentes, o que permitiu que, pelo menos, 3 participassem da pesquisa. No

tocante aos gestores, docentes e técnicos administrativos, foram enviados diversos e-mails e realizadas várias tentativas de contatos telefônicos, porém só foram retornados aos pesquisadores 36 questionários respondidos, totalizando uma amostra de 39 participantes (13 gestores, 12 técnicos, 11 docentes e 3 discentes).

A não participação de todo o universo não comprometeu o resultado da pesquisa, tendo em vista que todos os que responderam ao questionário contribuíram significativamente com o estudo. Ressalta-se que foi garantido o anonimato de todos os participantes, de modo que nenhum dos respondentes foi identificado pelos seus respectivos nomes. Dessa forma, aleatoriamente, os diretores de Centro, Reitor e vice-Reitor receberam a nomenclatura de Gestor acrescido de um numeral (ex: Gestor 1, Gestor 2), e os discentes, docentes e técnicos administrativos, também de modo aleatório, receberam a nomenclatura de conselheiro acrescido de um numeral (ex: Conselheiro 1, Conselheiro 2).

3.5 Cuidados Éticos

A presente pesquisa teve a anuência institucional do Reitor e de todos os Diretores de Centro da Universidade Federal de Campina Grande/PB para a realização do estudo. Foi submetida ao comitê de ética, com vista ao atendimento das exigências da Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde. Foi aprovado por meio do Parecer Consubstanciado do CEP nº 2.401.434, que considerou o projeto apto a ser executado uma vez que não foram identificados pendências ou indícios de não atendimento a legislação em vigor.

O comitê considerou a pesquisa como relevante cientificamente, devido aos resultados poderem subsidiar futuras decisões para o planejamento e gestão da Universidade, especialmente na atual conjuntura em que se evidencia redução na distribuição orçamentária de capital e custeio.

DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

4 DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

O presente estudo foi realizado na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), criada por meio da Lei 10.419, de 09 de abril de 2002, a partir do desmembramento da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). A UFCG é uma instituição *multicampi*, composta por sete *Campi*, sendo o *Campus* Campina Grande composto por cinco Centros, e os demais *Campi* são distribuídos nas cidades de Cajazeiras, Cuité, Patos, Pombal, Sousa e Sumé.

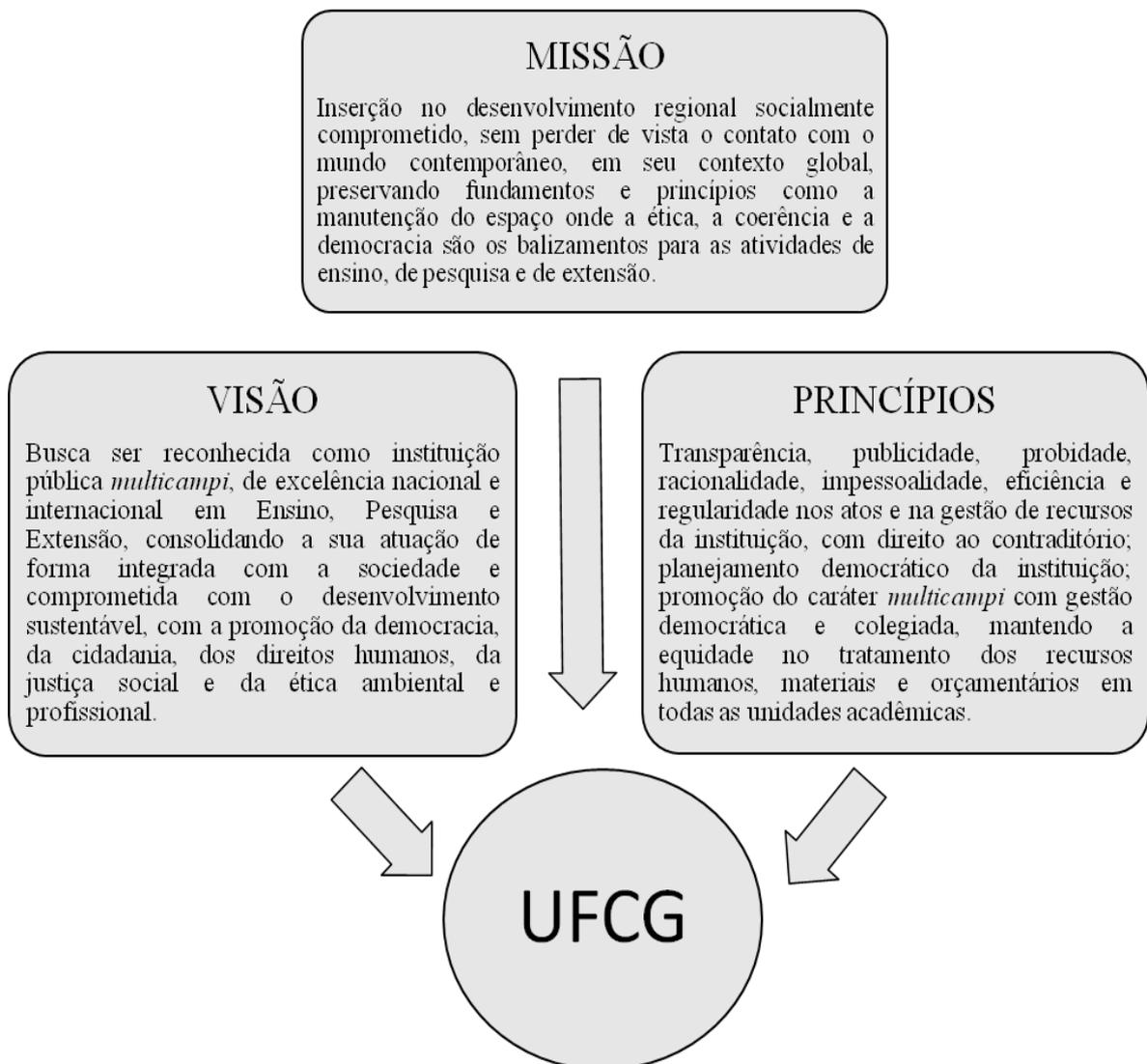
Figura 2 – *Campi*, Centros de Ensino, Número de Matrículas e Unidades Gestoras

CAMPUS ANO DE CRIAÇÃO	CENTROS DE ENSINO	NÚMERO DE MATRÍCULAS	UNIDADES GESTORAS
Campina Grande 2002	CH	2104	158702
	CEEI	1492	158704
	CCT	1379	158701
	CTRN	1091	158706
	CCBS	886	158703
Cajazeiras 2002	CFP	1818	158197
Souza 2002	CCJS	1327	158198
Patos 2002	CSTR	1138	158199
Cuité 2006	CES	1473	150154
Pombal 2008	CCTA	902	158301
Sumé 2009	CDSA	708	158401

FONTE: Elaboração Própria – Dados do site institucional/UFCG (2017.2), Relatório de Gestão UFCG (2016) e PDI da UFCG 2014 - 2019.

Conforme preconiza o Estatuto da UFCG (2004) e o Plano de Desenvolvimento Institucional (2014 – 2019), o funcionamento e a organização da UFCG têm como base as normas do Sistema Federal de Ensino, Estatuto, Regimento Geral e as Normas Complementares. É uma autarquia, vinculada ao Ministério da Educação, caracterizada como pessoa jurídica de direito público, que possui autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial. Atua nas atividades acadêmicas de ensino, pesquisa e extensão, ofertando cursos de graduação e pós-graduação. De acordo com informações do site institucional (2017), a UFCG possui 95 cursos de graduação, 26 mestrados acadêmicos, 4 mestrados profissionais e 12 doutorados.

Figura 3 – Missão, Visão e Princípios da UFCG



FONTE: Elaboração própria - Dados do Plano de Desenvolvimento Institucional (2014 - 2019).

4.1 Organização Administrativa da UFCG

Conforme Regimento (2005), a UFCG, nos seus diferentes níveis organizacionais, atua de modo integrado com órgãos colegiados deliberativos e órgãos executivos. Sua estrutura acadêmica e administrativa é composta por Conselho Social Consultivo, Órgãos da Administração Superior, Centros e Unidades Acadêmicas. Os órgãos deliberativos da Administração Superior são compostos por: Conselho Universitário, Câmara Superior de Ensino, Câmara Superior de Pós-Graduação, Câmara Superior de Pesquisa e Extensão, Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira e Conselho Curador.

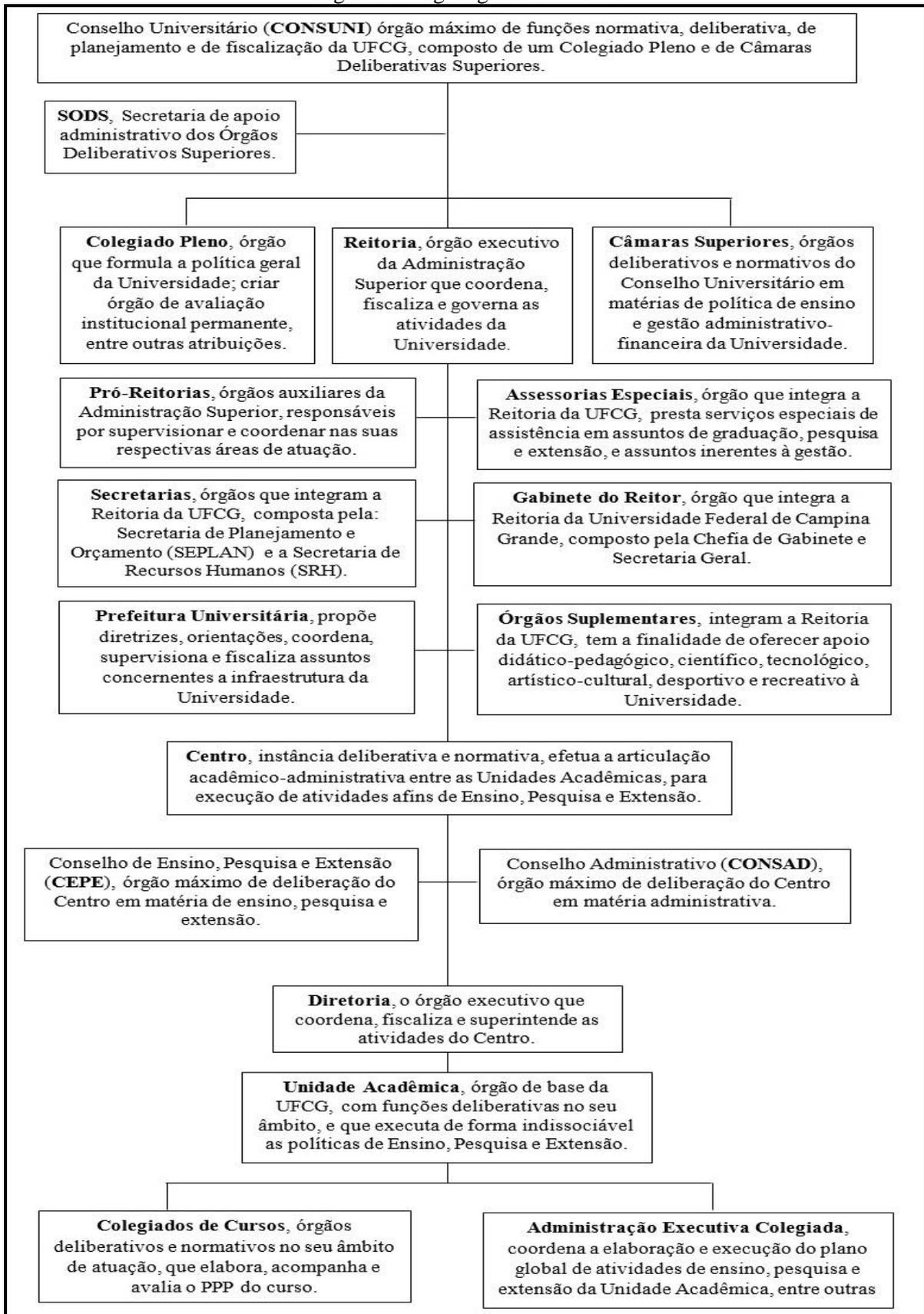
No presente trabalho, foi realizado um maior detalhamento das instâncias que têm competências nas matérias relacionadas à aprovação, deliberação do orçamento e planejamento e gestão orçamentária da instituição, que é o foco do estudo em questão.

Iniciando pela Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira que integra a Câmara Superior, conforme Estatuto da UFCG (2004) e Regimento da UFCG (2005), possui, dentre suas atribuições, a responsabilidade de aprovar a proposta orçamentária, o orçamento interno da UFCG, a abertura de créditos adicionais, bem como a prestação de contas anual do Reitor, ouvindo o Conselho Curador. É responsável também pela aprovação do plano de gestão, dos planos anuais de ação e da proposta orçamentária dos Órgãos Suplementares vinculados à Reitoria. É um órgão deliberativo e normativo do Conselho Universitário em matéria de política geral de Gestão Administrativo-Financeira da Universidade. Tem em sua composição: o Pró-Reitor de Gestão Administrativo-Financeira e representantes dos Coordenadores Administrativos, docentes, discentes e técnico-administrativos.

O Conselho Administrativo (CONSAD) tem, dentre outras atribuições, a responsabilidade de aprovar, em reunião conjunta com o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), a proposta de orçamento anual das Unidades Acadêmicas, da Direção e dos demais órgãos vinculados ao Centro, além de aprovar o relatório de execução orçamentária anual das Unidades Acadêmicas, da Direção e dos demais órgãos vinculados ao Centro (REGIMENTO DA UFCG, 2005).

Os Centros são considerados unidades gestoras descentralizadas que coordenam a gestão contábil e financeira no seu âmbito, preservada a autonomia orçamentária e financeira das Unidades Acadêmicas (REGIMENTO DA UFCG, 2005).

Figura 4 - Organograma da UFCG



Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão UFCG - 2016.

4.2 Política de Gestão adotada pela UFCG

A UFCG, conforme PDI (2014 – 2019), afirma ter o compromisso democrático de construção e gestão coletiva da Universidade Federal de Campina Grande, envolvendo a comunidade acadêmica na busca por consolidar o bem público que está a serviço da sociedade. Afirma que suas políticas institucionais, dentre outras, são voltadas para o fortalecimento das práticas democráticas nos processos de planejamento e de gestão administrativa. Valoriza a participação coletiva, o debate, o diálogo e o trabalho das pessoas, colocando a comunidade universitária como protagonista das transformações e do desenvolvimento da instituição.

4.3 Captação de Recurso Financeiro da UFCG

Conforme o Art. 83 do Estatuto da UFCG (2004), a captação de recursos financeiros da instituição deriva: das dotações consignadas no orçamento geral da União (com vinculação ao Ministério da Educação) por meio de créditos especiais, créditos adicionais, transferências e repasses; dos auxílios e subvenções da União, Estados e Municípios, ou de quaisquer entidades públicas ou privadas; dos recursos derivados de convênios, acordos ou contratos celebrados com entidades e organismos nacionais e internacionais; dos resultados de operações de créditos e juros bancários, conforme legislação; das receitas eventuais a título de retribuição por serviços de qualquer natureza prestados a terceiros; dos saldos de exercícios anteriores, observado o disposto na legislação específica e, por fim, das doações ou legados de pessoas físicas.

De acordo com o PDI (2014 – 2019), os recursos repassados do Ministério da Educação, provenientes do Orçamento Geral da União, são divididos levando em consideração valores básicos de custeio e número de alunos (matrículas, concluintes, taxa de evasão, atividades de pesquisa e extensão, entre outros).

4.4 Gestão Orçamentária da UFCG

A Universidade Federal de Campina Grande possui autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial. As Unidades Acadêmicas gozam de autonomia orçamentária e financeira, devendo constar, nas suas propostas orçamentárias, previsões de receitas e despesas devidamente discriminadas e justificadas, que passarão por aprovação em reunião conjunta do Conselho Administrativo e do Conselho de Ensino,

Pesquisa e Extensão do respectivo Centro. Após aprovação, são encaminhadas à Reitoria, tendo como parâmetros o valor destinado do orçamento geral da União. A Reitoria elabora o orçamento interno, considerando as demandas das Unidades Acadêmicas, consolidadas nos respectivos Centros, tendo sempre como base o valor destinado do orçamento geral da União (ESTATUTO UFCG, 2004).

A avaliação e o acompanhamento da execução orçamentária, conforme o PDI (2014 – 2019), são realizados com elaboração de relatórios de gestão, objetivando registrar as atividades realizadas pela UFCG, mensurar os resultados alcançados, o montante de recursos investidos, o monitoramento das demandas, críticas e sugestões, buscando soluções para os problemas institucionais. São realizadas reuniões periódicas, com pautas previamente estabelecidas, concisas e orientadas para a agilização de ações voltadas ao atendimento das demandas e providências.

4.5 Os *Campi* que compõem a UFCG

4.5.1 *Campus* Campina Grande



Figura 5 - *Campus* Campina Grande - Fonte: Site Institucional/UFCG (2017)

O *Campus* de Campina Grande, sede da UFCG, onde se localiza a reitoria, foi criado no ano de 2002, decorrente do desmembramento da Universidade Federal da Paraíba. Localiza-se no município de Campina Grande e tem atualmente, na sua composição, o Centro de Humanidades (CH), o Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCBS), Centro de Ciências e Tecnologia (CCT), Centro de Engenharia Elétrica e Informática (CEEI) e o Centro de Tecnologia e Recursos Naturais (CTRN).

4.5.2 *Campus Cajazeiras*



Figura 6 - Campus Cajazeiras - Fonte: Site Institucional/CFP (2017)

O Centro de Formação de Professores foi criado no ano de 2002, no município de Cajazeiras. Atualmente, possui as seguintes unidades acadêmicas: Unidade acadêmica de Educação; Unidade Acadêmica de Letras; Unidade Acadêmica das Ciências da Vida; Unidade Acadêmica de Ciências Sociais; Unidade Acadêmica de Ciências Exatas e da Natureza; Unidade Acadêmica de Enfermagem; Unidade Acadêmica de Geografia e da Escola Técnica de Saúde de Cajazeiras.

4.5.3 *Campus Patos*



Figura 7 - Campus Patos - Fonte: Site Institucional/CSTR (2017)

O Centro de Saúde e Tecnologia Rural, o *Campus* de Patos-PB, antigo *Campus VII*, surgiu no sertão paraibano, a partir do desmembramento da Universidade Federal da Paraíba para a Universidade Federal de Campina Grande, em 1984, com o propósito de desenvolver e ajudar a interiorizar a Universidade Federal da Paraíba.

4.5.4 *Campus Sousa*



Figura 8 - Campus Sousa - Fonte: Site Institucional/CCJS (2017)

Com o desmembramento da UFPB e a criação da Universidade Federal de Campina Grande, o *Campus VI* passou a pertencer à UFCG, foi designado o Centro de Ciências Jurídicas e Sociais (CCJS/UFCG), que possui atualmente seis cursos de graduação, sendo três cursos de Direito; um curso de Ciências Contábeis; um curso de Administração e um curso de Serviço Social, além de uma Especialização em Direitos Humanos e um Mestrado Profissional em Administração Pública

4.5.5 *Campus Cuité*



Figura 9 - Campus Cuité - Fonte: Site Institucional/CES (2017)

O Centro de Educação e Saúde foi inaugurado no ano 2006, fruto do projeto de expansão das IFES. Atualmente, divide-se em quatro unidades acadêmicas: de Biologia e Química; de Física e Matemática; de Saúde e de Enfermagem, também há um mestrado acadêmico em Ciências Naturais e Biotecnologia.

4.5.6 *Campus Pombal*



Figura 10 - Campus Pombal - Fonte: Site Institucional/CCTA (2017)

A UFCG, através da Resolução n.º 02/2006, a Câmara Superior de Ensino, criou o curso de Agronomia na Unidade Acadêmica de Agronomia e Tecnologia de Alimentos. No ano de 2008, decorrente da política de expansão universitária do Governo Federal, foi criado o *Campus* de Pombal que atualmente possui os cursos de agronomia, engenharia ambiental, engenharia civil e engenharia de alimentos, além dos mestrados acadêmicos em Sistemas Agroindustriais e Horticultura tropical,

4.5.7 *Campus Sumé*



Figura 11 - *Campus* Sumé - Fonte: Site Institucional/CDSA (2017)

O Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA) foi criado no âmbito do Plano de Expansão Institucional da UFCG. A sua estrutura acadêmico-administrativa está constituída por: Unidade Acadêmica de Educação do Campo, Unidade Acadêmica de Ciências Sociais, Unidade Acadêmica de Tecnologia do Desenvolvimento, Unidade Acadêmica de Engenharia de Biotecnologia, Unidade Acadêmica de Engenharia de Produção.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nos resultados e discussões inicialmente foi delineado o perfil dos entrevistados, e nas seções seguintes, buscou-se identificar a percepção dos pesquisados acerca do Planejamento e Gestão Orçamentária da UFCG; Plano de Desenvolvimento Institucional; Aprovação da Proposta Orçamentária da UFCG 2017; Participação da comunidade universitária no Planejamento e Gestão Orçamentária da instituição; Divulgação e Transparência do Orçamento da UFCG; Critérios de Distribuição de Recursos Orçamentários na instituição; Orçamento Participativo na UFCG e, por fim, pontos fortes e fracos do modelo de gestão orçamentária da UFCG.

5.1 Perfil dos Entrevistados

De um total de 24 gestores públicos e 69 conselheiros que compõem o universo da pesquisa, participaram do estudo 13 gestores e 26 conselheiros (12 técnicos administrativos, 11 docentes e 03 discentes). Dos conselheiros respondentes, 46% correspondem aos membros do CONSAD, 46%, aos membros do CEPE, e 8%, aos membros da Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira.

Portanto, ao analisar os dados da tabela 1, percebe-se que 100% dos gestores respondentes são do gênero masculino e, na maioria, estão na faixa etária acima de 51 anos. Já os conselheiros representados por meio de discentes, docentes e técnicos administrativos, o maior número concentra-se entre a faixa etária de 31 a 40 anos, com maior representação masculina.

Tabela 1 - Perfil dos entrevistados quanto ao gênero e faixa etária

ENTREVISTADOS	Gênero		Faixa Etária				
	Masc.	Fem.	16 a 21 anos	22 a 30	31 a 40	41 a 50	Acima de 51
Conselheiros	65%	35%	4%	12%	54%	19%	12%
Gestores	100%	0%	0%	0%	0%	38%	62%

Fonte: Pesquisa de Campo (2017)

No tocante à escolaridade, 19 conselheiros possuem pós-graduação, e 12 gestores, doutorado, tendo em vista ser a escolaridade mínima exigida para ocupar os cargos de

diretores e Reitor na instituição. Quanto ao tempo de serviço prestados à UFCG, a maioria dos gestores concentra-se entre 21 a 30 anos, e os conselheiros, entre 4 a 10 anos (conforme se observa na tabela 2).

Tabela 2 - Perfil dos entrevistados quanto ao tempo de serviço/curso na UFCG

ENTREVISTADOS	Tempo de serviço (curso) na Instituição				
	até 3 anos	4 a 10	11 a 20	21 a 30	Acima de 30
Conselheiros	8%	73%	4%	4%	12%
Gestores	0%	23%	15%	46%	15%

Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

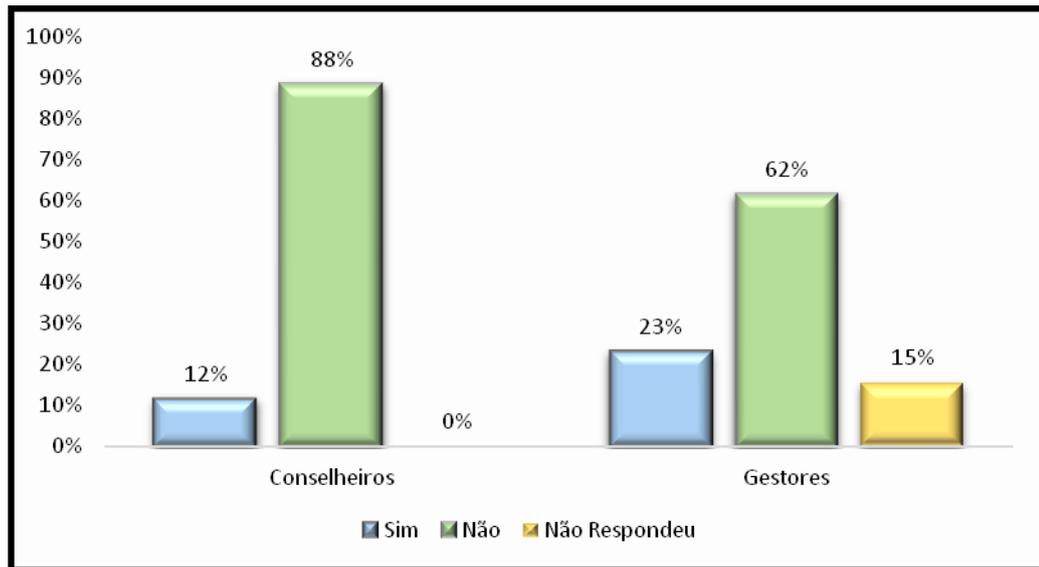
No que concerne ao tempo de atuação no cargo, a maioria dos gestores (62%) atuam entre 2 a 4 anos, e 69% dos conselheiros têm atuação de 2 a 5 anos no colegiado. Percebe-se que os entrevistados possuíam plena capacidade de responder aos questionamentos realizados sobre o planejamento e gestão orçamentária da UFCG, devido a maioria dos respondentes estarem na instituição a mais de 4 anos.

5.2 Planejamento e Gestão Orçamentária da UFCG

Quando a instituição adota o planejamento e gestão participativa do orçamento, na visão de Andrade (2016), a mesma aumenta a transparência e garante a legitimação na definição das prioridades, avançando no processo decisório por meio da descentralização do papel de todos os atores.

Nesse sentido, indagou-se aos gestores e conselheiros se consideravam o planejamento e a gestão orçamentária da UFCG democráticos. Na visão de apenas três conselheiros (12%) e três gestores (23%), são, sim, democráticos. Vê-se, portanto, que, em uma instituição que tem, dentre os seus princípios, o planejamento democrático, 23 conselheiros (88%) e 8 gestores (62%) – números expressivos – não reconhecem o planejamento e a gestão orçamentária da UFCG como democráticos, conforme gráfico 1.

Sampaio e Laniado (2009) apontam as dificuldades de consolidação de uma gestão democrático-participativa nas universidades. Muitas vezes, pelas condições de poder da sociedade serem reproduzidas nas salas de aula e nas práticas de gestão.



Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

Gráfico 1 - Planejamento e a Gestão Orçamentária da UFCG democráticos.

5.3 Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCG

O Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCG teve como metodologia a elaboração de uma minuta, coordenada por setores da Administração Superior, e foi submetida à comunidade acadêmica, mediante discussão nas Unidades Acadêmicas e Conselhos de Centro, com base no princípio fundamental do fortalecimento democrático da UFCG, na perspectiva de que a construção de um planejamento institucional só a coletividade é capaz de gerar (PDI UFCG, 2014 – 2019).

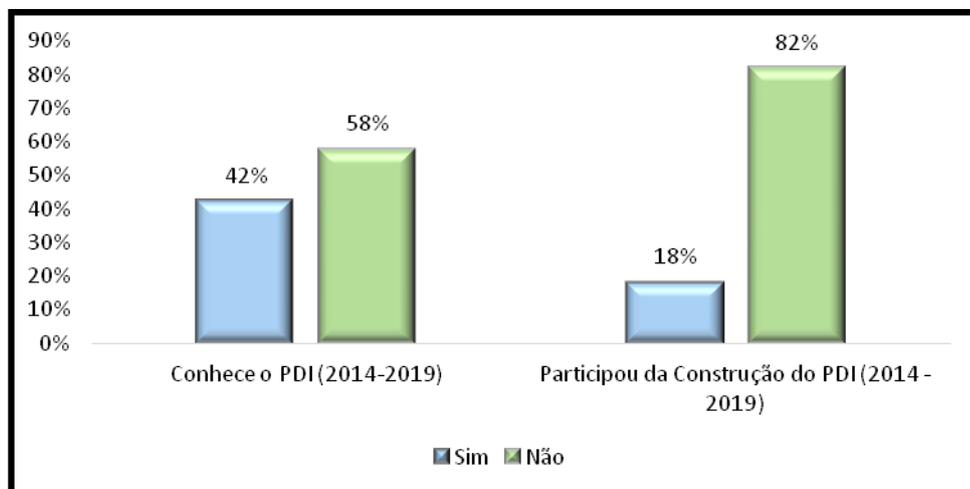
Nesse sentido, quando questionados se houve participação da comunidade universitária na construção do PDI 2014 – 2019 da UFCG, 7 gestores (54%) afirmaram não ter havido a participação da comunidade universitária, 5 gestores (38%) consideraram que houve participação da comunidade universitária no planejamento e gestão orçamentário da instituição, e 1 gestor (8%) não respondeu ao questionamento. O gestor 3 relatou que a participação ocorreu “*de forma muito discreta, com sugestões pontuais de poucas pessoas dos distintos segmentos*”. Já para o gestor 4, a participação se deu “*por meio de seus representantes no Colegiado Pleno*”. Segundo o gestor 7:

“O PDI da UFCG foi construído utilizando como forma de participação da comunidade, a opção de “audiência pública”. Em todos os campus da UFCG, ocorreu a opção mencionada e foi elaborado um documento sistematizado a ser apresentado a instância máxima deliberativa da UFCG, no caso, o Colegiado Pleno. O Presidente do Colegiado Pleno encaminhou o documento as Diretoria de Centro, visando contribuição adicional ao texto. Porém, houve demora na parte que concerne as contribuições, e este fato, estava contribuindo para dificuldade nos

processos de: reconhecimento e renovação de reconhecimentos dos cursos de graduação, na apresentação de proposta de programas de pós-graduação e na formulação de propostas de P&D. Para evitarmos contencioso, o documento (PDI), o Presidente do Colegiado Pleno emitiu "ad referendum", firmando o compromisso de apresentação de alteração, para que o Colegiado Pleno, pudesse rever o texto homologado" (Gestor 7).

Na perspectiva de Patrício Neto (2017), o Plano de Desenvolvimento Institucional é o principal instrumento de planejamento das instituições de ensino superior. E, se realizado através de uma metodologia participativa, por meio do comprometimento da comunidade universitária, tornar-se-á um poderoso mecanismo de avaliação e desenvolvimento institucional.

Indagou-se aos conselheiros se os mesmos conhecem o PDI da UFCG e se participaram da sua construção (tais informações estão apresentadas no gráfico 2). Quinze respondentes (58%) afirmaram não conhecer tal plano. Dos 11 conselheiros (42%) que conhecem o Plano de Desenvolvimento Institucional, apenas 2 (18%) participaram da sua construção, dos seguintes modos: “através da página da UFCG” (conselheiro 8); “revisando” (conselheiro 11).



Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

Gráfico 2 - Conselheiros: conhece o PDI (2014 -2019) e participou de sua construção?

Devido à divergência de opinião de alguns gestores quanto à participação e consulta à comunidade universitária na construção do PDI da UFCG, tendo o conselheiro 8 afirmado participação por meio da página da Instituição, os pesquisadores acharam por bem consultar a página institucional da UFCG, nas seções “Secretaria de Planejamento” e “Notícias”. A consulta realizada correspondeu aos períodos de janeiro 2013 a junho de 2015, equivalentes à data de construção do Plano de Desenvolvimento Institucional e 180 dias posteriores a sua

aprovação. A única notícia sobre o Plano de Desenvolvimento Institucional encontrada no período pesquisado (janeiro de 2013 a junho de 2015), foi a seguinte:

Aprovado Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCG
 Documento deverá ser homologado em 180 dias. Versão final poderá receber contribuições da comunidade acadêmica
 O reitor Edilson Amorim, presidente do Colegiado Pleno da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), aprovou ad referendum o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) após um ano de discussão com os diretores de centro de ensino e equipe administrativa.
 A resolução, publicada nessa sexta-feira, dia 9, estabelece um prazo de 180 dias para a homologação do documento pelo Colegiado Pleno do Conselho Universitário da UFCG.
 Além de uma exigência do Ministério da Educação, o PDI é elemento importante no ciclo de planejamento, execução e avaliação da gestão administrativa, ressaltou o reitor.
 A pró-reitora de Administração Vânia Guimarães, coordenadora da equipe que elaborou o documento, destacou a possibilidade da comunidade acadêmica contribuir para a versão final do PDI, nesses 180 dias de prazo para a sua homologação.
 (Site institucional/UFCG/2014).

A literatura nos mostra que, “no momento no qual a instituição está estabelecendo as estratégias de ação, é necessário ouvir as expectativas da comunidade na qual está inserida” (PIMENTA, 2007, p. 50). Percebe-se que, para uma instituição que acredita que “a construção de um planejamento institucional só a coletividade é capaz de gerar” (PDI UFCG 2014 – 2019), deixa algumas lacunas nessa efetivação.

Dado que, em períodos de construção de um documento tão importante em nível institucional, espera-se uma mobilização e maior incentivo à participação da comunidade universitária, porém, a publicidade e a convocação à participação foram encontradas em apenas uma notícia no site institucional. Ferraresi (2003, p. 6) defende que “a participação e o envolvimento das pessoas com os objetivos da instituição, são sem dúvida, um diferencial estratégico”. Para uma sociedade que, historicamente, não possui cultura de participação e necessita de alguns incentivos para adotarem tal prática, tais posturas dos gestores não contribuem para que esse instrumento seja construído de modo coletivo.

5.4 Aprovação da Proposta Orçamentária da UFCG 2017

O Regimento Geral da UFCG (2005) dispõe que o Conselho Administrativo (CONSAD) e o Centro de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) são responsáveis por aprovar em reunião conjunta a proposta orçamentária anual dos Centros, e a Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira é responsável por aprovar o orçamento interno da UFCG.

Indagou-se como se deu o procedimento de deliberação realizado pelos colegiados para aprovação da proposta orçamentária para o ano de 2017 na UFCG. As respostas estão dispostas no quadro 4.

Quadro 4 - Respostas dos Gestores e Conselheiros deliberação nos conselhos

Aprovação da proposta orçamentária UFCG (2017) junto aos conselhos	
Conselheiro 1	"Não fui informada".
Conselheiro 2	"Não tenho a mínima ideia".
Conselheiro 3	"A gestão foi agora de 2017 [...]"
Conselheiro 4	Não respondeu.
Conselheiro 5	"Não houve procedimento de deliberação no CONSAD para a aprovação da proposta orçamentária para o ano de 2017".
Conselheiro 6	"Não me recordo de ter participado dessa reunião conjunta".
Conselheiro 7	Não respondeu.
Conselheiro 8	"Dentro do esperado".
Conselheiro 9	"Não me recordo de ter ocorrido a participação do CEPE além da aprovação".
Conselheiro 10	"Não Lembro".
Conselheiro 11	"Ao que me consta esta não é função da CSGAF".
Conselheiro 12	"No [...], não houve submissão de orçamento interno ao crivo do CONSAD".
Conselheiro 13	"No nosso Centro não houve reunião do CEPE para deliberação do orçamento 2017".
Conselheiro 14	"Foi feito um levantamento das demandas dos setores e assim elaborar o orçamento".
Conselheiro 15	Não respondeu.
Conselheiro 16	"[...] , não participei das discussões, pois fui substituído pelo meu suplente"
Conselheiro 17	"Não participei desse planejamento".
Conselheiro 18	"Não mim lembro se teve essa reunião".
Conselheiro 19	"Não tenho conhecimento".
Conselheiro 20	Não respondeu.
Conselheiro 21	"Não lembro dessa pauta ser aprovada em reunião conjunta no [...]"
Conselheiro 22	"Não participei"
Conselheiro 23	"Não integrava o CONSAD quando foi discutida a proposta orçamentária do presente ano".
Conselheiro 24	"Essa reunião conjunta não aconteceu [...]"
Conselheiro 25	Não respondeu.
Conselheiro 26	Não respondeu.
Gestor 1	"Não há. Geralmente se usa o que foi orçado no exercício anterior."
Gestor 2	"A Direção apresenta uma matriz com os dados acadêmicos e a aplica aos recursos de custeio".
Gestor 3	"Em nosso centro fez-se uma distribuição equitativa entre as unidades, levando-se em consideração o número de discente e docentes".
Gestor 4	"Por meio do CONSAD, a nível do Centro".
Gestor 5	"Reunião conjunta CONSAD/CEPE".
Gestor 6	"A proposta de Orçamento foi aprovada em forma de matriz orçamentaria pelo CONSAD".
Gestor 7	"A UFCG tem utilizado na construção da PLOA, a execução orçamentária do ano anterior como referência. De posse da execução do ano, confecciona o Relatório de Gestão no ano seguinte, a ser apresentado ao TCU. O TCU detém de uma rotina, que compara a execução com a proposta apresentada na PLOA".

Gestor 8	Não respondeu.
Gestor 9	“Não sei”.
Gestor 10	“O campus não tem uma matriz orçamentária para distribuição de recursos. A destinação de recursos foi atendida por meio de demandas das unidades acadêmicas de forma individualizada dividindo esse recurso de custeio destinado pela Reitoria em partes iguais entre as unidades. O pouco recurso de capital liberado atendeu instalações prediais que beneficiaram todas as unidades”.
Gestor 11	“Ocorreu apenas no CONSAD na forma de apresentação em informes”.
Gestor 12	“Não houve”.
Gestor 13	“Não houve”.

Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

De acordo com as respostas fornecidas pela maioria dos conselheiros, constata-se que a proposta orçamentária da UFCG no ano de 2017 não passou pela aprovação do colegiado, inclusive, o Conselheiro 11 desconhece que seja uma das atribuições do colegiado do qual faz parte. Pimenta (2007, p. 162) diz que “as decisões colegiadas exigem dos membros dos conselhos conhecimento do funcionamento da gestão universitária, maturidade e capacidade de perceber a relevância do fazer coletivo em detrimento do particular”.

Pelo fato de alguns membros afirmarem não lembrar de ter participado da reunião, os pesquisadores consultaram a página oficial da instituição e dos Centros de Ensino que compõem a UFCG, na tentativa de encontrar as atas com pauta de aprovação da proposta orçamentária 2017. Nessa busca, detectou-se que não são divulgadas as atas das reuniões dos colegiados, para que a comunidade universitária conheça o que está sendo deliberado pelos conselhos.

Destacamos que algumas instituições, a exemplo da Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Universidade Federal de Alagoas, divulgam suas atas de reunião do colegiado na íntegra. E a Universidade do Estado de Santa Catarina, em uma linguagem bem acessível, divulga, no seu site institucional, um resumo das atas com os principais pontos abordados nas reuniões.

Ressaltamos que a divulgação das deliberações realizadas pelos conselhos, proporciona transparência aos temas levados aos colegiados, tendo em vista os mesmos serem responsáveis por determinar importantes rumos institucionais. Além de permitir que a comunidade universitária acompanhe o posicionamento do representante da sua categoria nas pautas levadas aos conselhos. Portanto, sugerimos que a UFCG divulgue as atas ou resumo das atas levadas aos colegiados, para melhor acompanhamento da comunidade universitária. Assim como já fazem a Universidade Federal do Rio de Janeiro, a Universidade Federal de Alagoas e a Universidade do Estado de Santa Catarina.

5.5 Participação da comunidade universitária no Planejamento e Gestão Orçamentária da UFCG

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9394/1996), no seu Art. 56, diz que as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. A UFCG normativamente possui em seus colegiados assentos para a comunidade universitária (discentes, docente e técnicos administrativos) no CEPE, CONSAD e Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira.

Nesse sentido, 15 conselheiros (58%) e 10 gestores (77%) acreditam que os Colegiados sejam uma forma eficiente de garantir a participação da comunidade universitária no planejamento e gestão orçamentária da UFCG, pelos diferentes motivos justificados no Quadro 5:

Quadro 5 - Conselhos garantem a participação da comunidade universitária

Justificativa dos gestores que afirmaram que os conselhos são uma forma eficiente de garantir a participação da comunidade universitária no planejamento e gestão orçamentária da UFCG.	
Gestor 2	“Por possuir representatividade dos três seguimentos. No entanto, isto não deve impedir a transparência do orçamento via rede de computadores”.
Gestor 4	“Nesses Conselhos temos a representação legítima dos 3 segmentos que constituem a UFCG”.
Gestor 6	“Somos uma administração colegiada e portanto os colegiados, câmaras e conselhos são, em princípio, legítimos representantes da comunidade universitárias de acordo com o nosso regimentos para elabora e deliberar sobre orçamento na UFCG”.
Gestor 7	“Por meio dos espaços colegiados, é que qualquer instituição pode definir suas metas, realizar avaliação e corrigir os rumos, visando a eficiência administrativa e orçamentária”.
Gestor 10	“No entanto, existe uma falta de motivação na participação dessas categorias nos conselhos de Centro e nas Câmaras Superiores da UFCG, o que por vezes, acaba deixando na responsabilidade de poucas pessoas que fazem parte da gestão a tomada de decisões na distribuição do orçamento da Instituição”.
Gestor 11	“Os conselheiros representam suas bases e devem trazer para os conselhos suas respectivas demandas”.
Gestor 13	“Acredito ser a forma mais democrática para deliberações”.

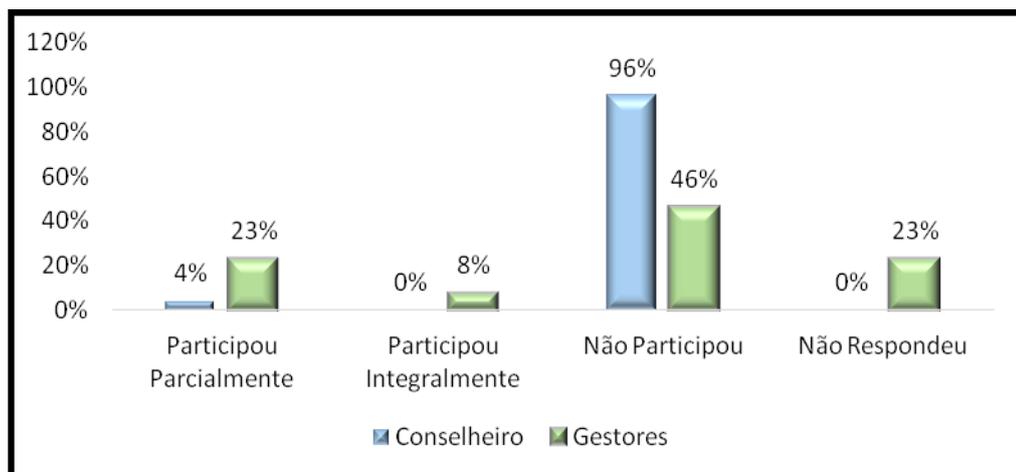
Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

O Gestor 3 não considera que os conselhos sejam uma forma eficiente de garantir a participação da comunidade universitária no planejamento e gestão orçamentária da UFCG, pelo motivo exposto: “*deve haver uma maior participação de Técnicos Administrativos e Discentes*”.

A afirmativa pôde ser comprovada pelos pesquisadores, no tocante à participação dos discentes nos colegiados, pois mesmo normativamente os discentes possuindo vagas no CONSAD, CEPE e na Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira, 66% das vagas de discentes nos 11 Centros encontram-se ociosas. Dos 5 Centros que possuem representação discente, 3 não possuem contato de e-mail ou telefone para aviso de reuniões. Ressalta-se que, na página oficial dos Centros, não se encontrou convocatória com dia, hora e local da reunião, fato sobre o qual os três representantes discente que participaram da pesquisa foram taxativos ao dizerem que os conselhos não garantem a participação da comunidade universitária no planejamento e gestão orçamentária da UFCG.

Os Centros justificam que a baixa representação dos discentes nos Colegiados deve-se à não indicação por parte do Diretório Central dos Estudantes (DCE) dos nomes dos representantes no CONSAD, CEPE e Câmara Superior de Administração e que mesmo os discentes indicados pelo diretório normalmente não comparecem às reuniões. Os pesquisadores consideram relevante identificar as limitações e barreiras que impedem a atuação dos discentes nos colegiados, tendo em vista serem espaços legítimos de participação da comunidade universitária.

No que concerne à participação da comunidade universitária no planejamento e gestão orçamentária de 2017, para 6 gestores (46%) não houve nenhuma participação da comunidade universitária, e 25 conselheiros (96%) afirmaram não ter participado do planejamento e da gestão orçamentária da UFCG, conforme gráfico 3.



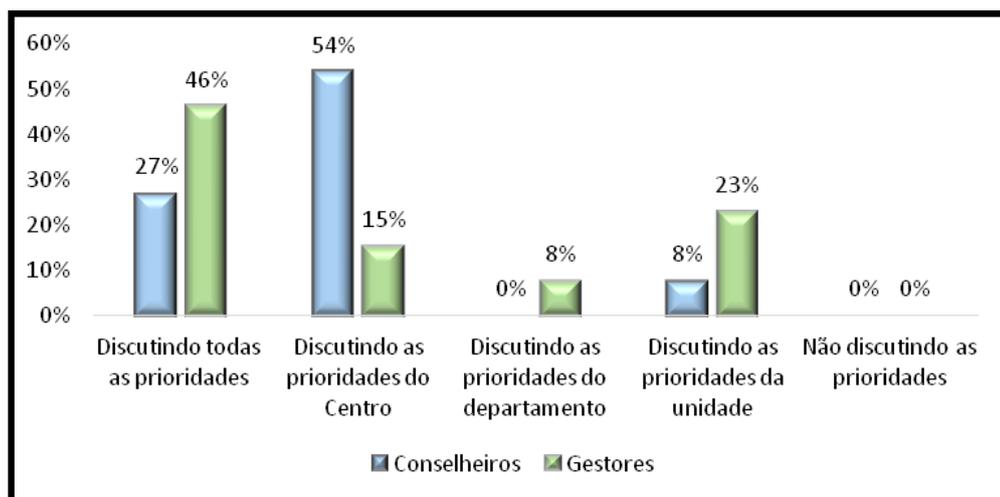
Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

Gráfico 3 - Participação da comunidade universitária no planejamento e na gestão orçamentária da UFCG 2017.

Diante das respostas fornecidas pelos gestores e conselheiros, percebe-se que não é prática institucional na UFCG a deliberação ou consulta à comunidade universitária no tocante às questões relacionadas ao orçamento, indo de encontro ao que Moraes e Silva (2011) defendem:

Nenhuma atividade institucional é realizada isoladamente. A funcionalidade do processo, que leva a termo os resultados positivos, necessita que a comunidade interna desenvolva e agregue valores a todas as suas atividades, mediante um sistema de gestão integrado com todos os segmentos e processos, que caracterizam e reforçam a missão das IFES do país (MORAIS & SILVA, 2011, p. 106).

Nesse sentido, procurou conhecer como a comunidade universitária gostaria de participar do planejamento e da gestão orçamentária da UFCG. 14 conselheiros (54%) afirmaram que gostariam de participar definindo as prioridades do Centro do qual fazem parte. Para 6 gestores (46%), a comunidade universitária deve participar definindo todas as prioridades, conforme gráfico 4.



Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

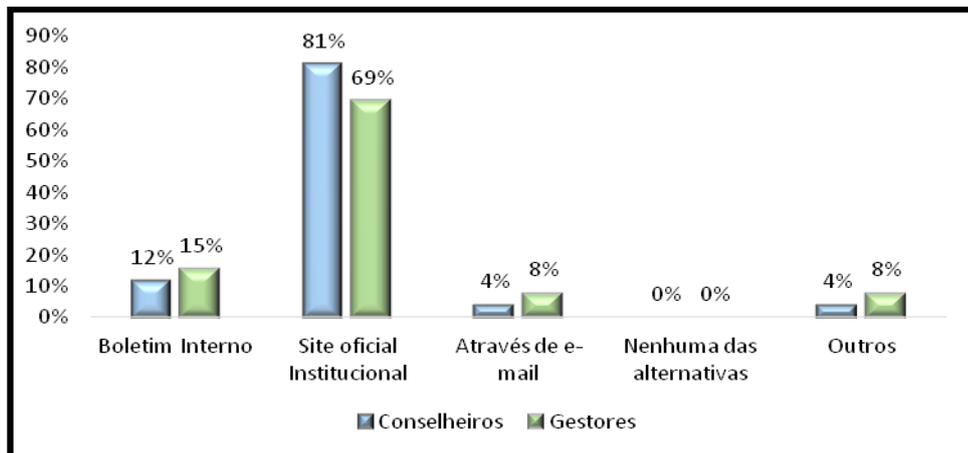
Gráfico 4 - Como a comunidade universitária deve participar no planejamento e da gestão orçamentária de 2017?

Portanto, percebe-se que, mesmo os gestores acreditando que a comunidade deva ter participação na definição de todas as prioridades da instituição, tal prática não é utilizada pela UFCG. Sampaio e Laniado (2009, p. 170) afirmam que, embora as universidades sejam um ambiente de inovação, devido à constante produção do conhecimento, o mesmo não acontece em relação aos procedimentos decisórios e administrativos. E, dentre os obstáculos que impedem a modernização das instituições de ensino superior, estão as pessoas e suas mentalidades, a estrutura vertical de poder, a burocracia e a pouca experiência de gestão participativa, que ainda é considerada um desafio para essas instituições.

5.6 Divulgação e Transparência do Orçamento da UFCG

O aumento da transparência para Figueiredo e Santos (2013) permite o envolvimento de diferentes segmentos no acompanhamento da gestão, proporcionando um ambiente de reflexão e análise, porém, para que isso aconteça, é essencial que as informações não se restrinjam apenas a alguns servidores, e sim, que as mesmas sejam divulgadas nos meios de comunicação acessíveis à população.

Foi questionado qual seria o meio mais apropriado para divulgação do orçamento aprovado junto aos conselhos e incluso na Lei Orçamentária Anual. Na perspectiva de 21 conselheiros (81%) e 9 gestores (69%), a divulgação deve ocorrer no site institucional (gráfico 5).



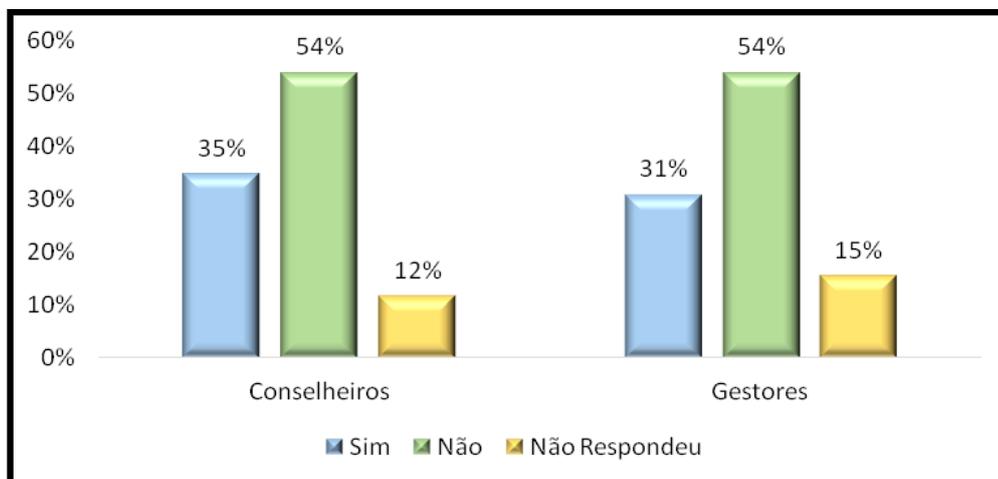
Fonte: Pesquisa de Campo (2017).
Gráfico 5 - Meios de Divulgação do Orçamento.

Indagou-se se o “Relatório de Gestão no exercício de 2015” da UFCG possui uma linguagem acessível e simples, de forma que possibilite a compreensão por parte da comunidade universitária. O gráfico 6 ilustra que, na percepção de 7 gestores (54%) e 14 conselheiros (54%), o relatório não é de fácil compreensão.

O conselheiro 2 disse que *“Muitas vezes me parece que esses relatórios são feitos para não ser entendidos mesmo! Deveriam ser o máximo de detalhe possível. População paga. População deve saber de tudo!”*.

O gestor 13 afirmou que *“considera a linguagem técnica, provocando pouco entendimento”*. Platt Neto (2006) ressalta que o conceito de transparência é mais amplo que o de publicidade, pois a informação pode ser pública e não ser relevante, confiável, tempestiva,

útil e compreensível, visto que a transparência pressupõe a compreensibilidade das informações.



Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

Gráfico 6 - Relatório de Gestão – apresenta linguagem simples e acessível por parte da comunidade universitária?

É necessário ressaltar que, por meio da decisão nº 408/2002, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) devem englobar 9 indicadores de desempenho nos seus relatórios de gestão, que auxiliarão no acompanhamento do desempenho institucional e no aprimoramento da gestão.

Portanto, pela percepção do Conselheiro 6, *“o relatório de gestão pode, às vezes, não apresentar uma linguagem tão acessível, mas obedece aos critérios legais”*, estando alinhado com as exigências do TCU, porém, Platt Neto (2006) ressalta que *“mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência nas universidades constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população”*. O gestor 7 pontua que a UFCG, desde 2003, realiza prestação de conta ao TCU e dá publicidade a esse documento na página institucional, o que pôde ser comprovado ao realizar busca no site da instituição:

No portal da UFCG, em seção específica, estão publicados todos os Relatórios de Gestão da UFCG desde seu primeiro orçamento que foi de 2003. A SEPLAN da UFCG está e sempre esteve a disposição, para qualquer contribuição, visando uma melhor apresentação do documento (Relatório de Gestão) que enviamos ao TCU. Porém, as diretrizes são de competência do TCU (Gestor 7).

Tendo em vista que o Relatório de Gestão deve seguir os indicadores impostos pelo TCU, e o gestor 7 elencar que a UFCG está disponível a contribuições, visando à melhor apresentação do documento, os pesquisadores citam o exemplo da Universidade Federal de São Paulo e da Universidade Federal de Alagoas, que já adotam o relatório simplificado de gestão e orçamento, para a melhor compreensibilidade por parte da comunidade universitária.

A Universidade do Estado de Santa Catarina, em uma seção específica, apresenta os seus números com despesas de custeio, investimentos, receitas, dentre outras informações, permitindo que consigam entender as informações apresentadas, mesmo os que não possuem um bom conhecimento sobre orçamento. Platt Neto (2006, p. 144) diz que é “necessário buscar formas alternativas de simplificar a linguagem para o entendimento da comunidade e assegurar meios de aprendizado dos temas envolvidos”. Merece destaque também mencionar a Lei Nº 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação), que diz: todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos além de informações do seu interesse pessoal, também aquelas de interesse coletivo.

5.7 Critérios de Distribuição de Recursos Orçamentário na UFCG

Com a restrição orçamentária, muitas instituições de ensino superior têm tido dificuldades em manter suas atividades. Em entrevista concedida à Rádio Caturité AM e divulgada pelo Paraíba Online, em março de 2017, o Reitor da Universidade Federal de Campina Grande, Vicemário Simões, diz que “[...] o orçamento está muito restrito em relação a 2016. Temos que fazer muito com pouco e buscar sempre a manutenção do que está previsto no orçamento. Em todo o sistema federal, todos os reitores estão preocupados”. No mês de julho de 2017, o Reitor volta a pontuar, em entrevista ao Jornal da Paraíba, que “o corte no orçamento das universidades federais para o custeio e investimentos, sem correção dos valores pelo índice da inflação geram dificuldades [...]”.

Nesse sentido, indagou-se aos gestores quais os valores de recursos orçamentários destinado à UFCG e distribuídos entre os Centros. Conforme informação do gestor 7, o recurso orçamentário para toda a UFCG no ano de 2017 foi aproximadamente R\$ 101.317.000,00, sendo liberado somente 93% de custeio e 50% de capital, conforme ilustra a figura 12 extraída do Painel do Orçamento Federal.

Figura 12- Execução Orçamentária da UFCG – Exercício 2017

Exclui Reserva de Contingência - Valores em R\$ Milhões						
Órgão	Unidade Orçamentária	GND	PLOA 2017	LOA 2017	Dotação Atual 2017	Empenhado 2017
		Total	646,9	653,1	690,7	660,8
	26252 - Universidade Federal de Campina Grande	1 - Pessoal e Encargos Sociais	519,9	519,9	558,7	553,2
		3 - Outras Despesas Correntes	103,0	103,0	103,4	102,3
		4 - Investimentos	24,0	30,2	28,6	5,2

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (2017).

Os valores distribuídos entre os Centros variam de duzentos mil reais a dois milhões e meio, conforme informações fornecidas pelos diretores de Centro. Dos valores repassados pelo Ministério da Educação à UFCG e aos Centros de Ensino, seis gestores (46%) entendem que os recursos orçamentários só possibilitam a cobertura de parte dos gastos correntes e de capital, conforme Quadro 6.

Quadro 6 - Cobertura dos Recursos orçamentários repassados pelo MEC

Recursos Repassados pelo MEC é suficiente para cobrir?	
Todos os gastos correntes e de capital	1 (8%)
Apenas os gastos correntes	5 (38%)
Apenas os gastos de capital	0 (0%)
Parte dos gastos correntes e de capital	6 (46%)
Não respondeu	1 (8%)
Total de Gestores	13 (100%)

Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

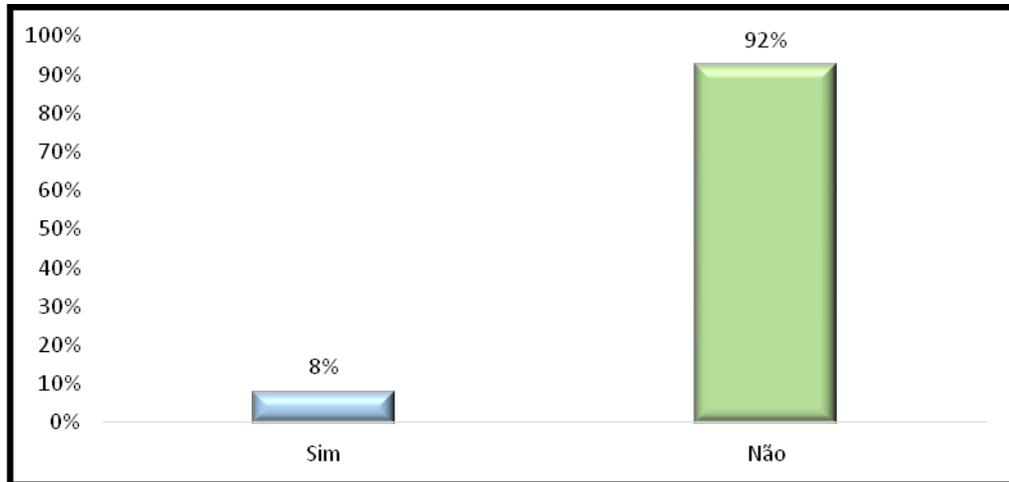
Portanto, com a restrição orçamentária imposta pelo governo Federal, torna-se crucial que a comunidade universitária conheça bem esses números. No seminário promovido pela Andifes sobre Gestão Orçamentária e Financeira das Universidades Federais, o Pró-reitor Tomás Dias Sant´Ana (UNIFAL-MG), diz que:

É preciso que a própria comunidade acadêmica entenda de onde vem o dinheiro, destino e forma de aplicação. É isso que tenho levado para reuniões de outros fóruns de pró-reitores e que tem ajudado a compreender a atual situação orçamentárias das Universidades Federais (TOMÁS DIAS SANT´ANA, julho de 2015).

Gama Júnior e Bouzada (2015) acrescentam que o suporte básico das universidades federais se dá através de uma boa gestão acadêmica e uma boa administração dos recursos financeiros, visto que essas instituições dependem de um orçamento limitado para executar suas atividades com excelência. Nessa perspectiva, procurou saber quais são os critérios adotados pela reitoria para a distribuição de recursos orçamentários junto aos Centros da UFCG. As respostas foram as seguintes: Gestor 1 “*toma por base o ano anterior*”; Gestor 4 “*baseado em orçamentos anteriores, feitos alguns reajustes*”; Gestor 2 “*tamanho dos Centros*”; Gestor 11 “*são distribuídos de acordo com os indicadores acadêmicos*”; Gestor 12 “*conforme demandas mais urgentes*”; Gestor 7:

A UFCG adota como modelo, a contabilização das despesas fixas executadas no ano anterior, tais como: contratos de serviços especializados (terceirização de mão-de-obra), aquisição de combustível, manutenção de veículos e de equipamentos, correios, publicação de atos, etc. O que resta, deixa-se uma reserva para as demandas de repactuação dos contratos e os recursos orçamentários para os centro (Gestor 7).

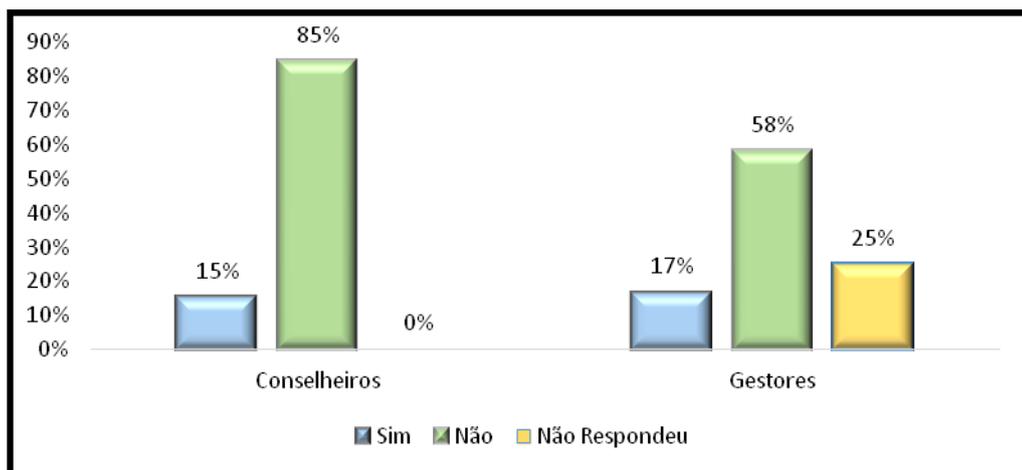
Ressalta-se que vinte e quatro conselheiros (92%) desconhecem os critérios adotados pela reitoria para distribuição de recursos junto aos Centros (gráfico 7).



Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

Gráfico 7 - Conselheiros: sabe quais os critérios de distribuição de recursos usados pela UFCG?

No tocante aos critérios de distribuição de recursos orçamentários, o conselheiro 12 disse “*entre eles, força política*”; para o Conselheiro 25, “*não existe critérios, e se existe, não são informados aos conselheiros*”. É necessário pontuar que, na percepção de 22 conselheiros (85%) e 7 gestores (58%), os critérios para distribuição de recursos na UFCG não são claros e transparentes, conforme gráfico 8.



Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

Gráfico 8 - Critérios de distribuição de recursos são claros e transparentes?

De acordo com as diferentes respostas fornecidas pelos gestores e conselheiros, percebe-se que não há clareza para os respondentes dos critérios de distribuição utilizados pela UFCG na distribuição de recursos orçamentários. Pires *et al.* (2010) alertam que a

disputa dos departamentos por uma justa fatia de recursos faz com que, muitas vezes, os gestores deixem em segundo plano a capacidade técnica na escolha de modo racional das melhores alternativas na aplicação dos escassos recursos disponibilizados e acabem utilizando mais sua capacidade negocial.

Os pesquisadores ressaltam que, na instituição, quando os critérios utilizados para distribuição de recursos orçamentário são claros, o gestor passa a adotar uma postura mais prudente na aplicação do orçamento, dado que os Centros de ensino e departamentos saberão de modo claro quais os objetivos a atingir para conseguir uma parcela maior do orçamento, visto que a maneira como a instituição administra seus recursos públicos, principalmente os orçamentários, permite identificar, na perspectiva de Andrade (2016), retrocessos, avanços e caminhos a serem trilhados por essas instituições.

No questionário, foram elencadas algumas opções de critérios para distribuição de recursos orçamentários junto aos Centros. Para 12 conselheiros (24%) e 4 gestores (21%), os critérios deveriam ter como base o número de matrículas, peso do curso MEC, adicional estruturação destinado a cursos iniciantes e adicional *Campus* fora de sede. Para 11 conselheiros (22%) e 5 gestores (26%), os critérios devem ser todos os elencados no quadro 7.

Quadro 7 - Opções de critérios de alocação de recursos

Critério(s) de alocação de recursos financeiros para os Departamentos e Centros		
	CONSELHEIROS	GESTORES
Nº de matrículas, peso do curso MEC, adicional estruturação destinado a cursos iniciantes e adicional campus fora de sede.	24%	21%
Titulação do corpo docente	6%	16%
Número de matrículas	6%	11%
Número de matrículas, número de docentes e técnicos administrativos	16%	11%
Produção científica, titulação docente e número de matrículas	20%	16%
Todos os critérios citados acima	22%	26%
Outros critérios	8%	0%

Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

O Conselheiro 2 evidencia que os “*Centros novos. Ainda precisam de estruturas mínimas! Prioridade*”. Já para o Conselheiro 3, deve-se levar em conta “*se o Departamento possuir um programa de pós-graduação (mestrado e/ou doutorado)*”. Na percepção do conselheiro 6, os “*critérios que sejam mais justos para um desenvolvimento mais igualitário dos cursos e centros*”. O conselheiro 9 converge com o pensamento do conselheiro 3 e diz que se deve levar em consideração o “*número de pós-graduações ligadas aos centros*”.

A Secretaria de Educação Superior do MEC e a Comissão de Modelos da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) realizaram conjuntamente a elaboração, no ano de 2005, de um documento para fins de análise de custos de manutenção das IFES, nas rubricas referentes ao orçamento de custeio e capital (OCC). Nesse documento, é possível encontrar a fórmula de cálculo das atividades educacionais nos níveis de graduação, mestrado, doutorado e residência médica. Assim como no anexo do modelo, apresenta-se na figura 12, com o Grupos de Cursos, Peso por Grupos, Áreas de Conhecimento e Fator de Retenção.

Figura 12 - Grupos de Cursos, Peso por Grupos, Áreas de Conhecimento e Fator de Retenção.

Grupo	Peso por Grupo*	Area	Descrição da Área	Fator de Retenção	Duração Média
A1	4,5	CS1	Medicina	0,0650	6
		CS2	Veterinária, Odontologia, Zootecnia	0,0650	5
A2	2,0	CET	Ciências Exatas e da Terra	0,1325	4
		CB	Ciências Biológicas	0,1250	4
		ENG	Engenharias	0,0820	5
		TEC	Tecnólogos	0,0820	3
		CS3	Nutrição, Farmácia	0,0660	5
		CA	Ciências Agrárias	0,0500	5
A3	1,5	CE2	Ciências Exatas - Computação	0,1325	4
		CE1	Ciências Exatas – Matemática e Estatística	0,1325	4
		CSC	Arquitetura/Urbanismo	0,1200	4
		A	Artes	0,1150	4
		M	Música	0,1150	4
		CS4	Enfermagem, Fisioterapia, Fonoaudiologia e Educação Física	0,0660	5
A4	1,0	CSA	Ciências Sociais Aplicadas	0,1200	4
		CSB	Direito	0,1200	5
		LL	Linguística e Letras	0,1150	4
		CH	Ciências Humanas	0,1000	4
		CH1	Psicologia	0,1000	5
		CH2	Formação de Professor	0,1000	4

* Peso por Grupo para os Cursos de Graduação e de Pós-Graduação.

** O Peso para a Residência Médica será sempre 1,0.

Fonte: TI/DEDES/SESu/MEC (2005, p. 05).

O modelo proposto pelo MEC e a ANDIFES foi questionado por Pires *et al.* (2010), que propuseram um novo modelo de alocação de recursos orçamentários para as universidades públicas:

O modelo insere a variável equalização que imprime caráter inovador em relação a modelos existentes porque insere mecanismos que permitem diminuir as distorções existentes entre as UOAs mais bem estruturadas, por isso com melhores resultados, e aquelas menos estruturadas ou recém-criadas; ou ainda, reduz a distância entre as UOAs “ricas” e “pobres” no decorrer do tempo. A variável busca a igualdade na desigualdade, tratando de forma desigual os desiguais. Isto é fazer justiça, e fazer justiça é uma forma de criar condições para um crescimento harmônico na instituição (PIRES *ET AL.*, 2010, 268 e 269).

No modelo proposto pelos autores, são consideradas 9 variáveis, indicador de gargalos e indicador de eficácia da gestão orçamentária. As variáveis são as seguintes: alunos matriculados em disciplinas; professores por regime de trabalho e quantitativo de servidores técnico-administrativos; produção acadêmica científica; atividades de pós-graduação; qualificação docente; atividades de extensão; avaliação da graduação pelo MEC; avaliação da pós-graduação pela CAPES; e equalização.

Na UFCG, a percepção da fragilidade nos critérios de distribuição de recursos é percebida pela atual gestão, que, em sua carta programa (2016, p.23), elenca dentre suas metas para o planejamento o seguinte ponto: “discutir e rever a matriz de distribuição dos recursos financeiros de orçamento de custeio e capital, à luz da nova realidade da Universidade Federal de Campina Grande”. Os pesquisadores ressaltam a importância em se fazer um *Benchmarking* junto às instituições que possuem critérios bem definidos para distribuição de recursos, porém evidenciam a importância de adaptação do modelo a sua realidade, visto que cada instituição tem sua peculiaridade.

5.8 Orçamento Participativo na UFCG

A problemática da pesquisa tem como pressuposto conhecer os limites e possibilidade de implantação do orçamento participativo na UFCG, tendo sido tal questionamento muito bem respondido na pesquisa de campo pela maioria dos entrevistados, à luz da realidade da instituição, conforme Quadro 8.

Quadro 8 - Orçamento Participativo na UFCG

Possibilidade de implantação do OP na UFCG	
Conselheiro 1	"Porque tem mecanismos institucionais para isso".
Conselheiro 2	"Se o gestor junto com sua equipe tiver interesse de implantar não vejo nenhuma dificuldade. Entretanto, acredito que os próprios não têm esse interesse!"
Conselheiro 5	“Para que tenhamos um orçamento participativo é fundamental termos uma gestão pública democratizante, muito embora não seja isso que encontramos nas gestões da UFCG”.
Conselheiro 6	“Compreendo que uma parcela do orçamento poderia ser definida pela comunidade universitária para atender demandas que nunca são priorizadas ou vistas como necessárias”.
Conselheiro 9	“Há a possibilidade de abrir discussão juntos aos centros e perceber as "reais" demandas locais”.
Conselheiro 12	“Porque somente dessa forma, os verdadeiros anseios da Instituição serão alcançados”.
Conselheiro 13	“Por ser tratar de uma instituição que tem corpo docente e técnico com capacidade para realizar o mesmo, só falta boa vontade dos dirigentes”.
	“Por mais que sempre digam que os recursos sejam escassos, a instituição

Conselheiro 14	deve tratar de forma transparente e democrática os recursos. Ainda saliento que a instituição possui servidores qualificados na área de contabilidade, administração, gestão, etc e a forma como o orçamento é tratado, para quem entende do assunto, deixa a entender que os critérios adotados são mais políticos do que técnicos”.
Conselheiro 16	“Por ser perfeitamente adaptável à atual estrutura administrativa da organização”.
Conselheiro 18	“A estrutura para tomada de decisão em alguns setores já é descentralizada e participativa”.
Conselheiro 21	“Porque muitos servidores se interessam em discutir esse assunto, mas muitas vezes não são escutadas suas sugestões devido a centralização de informações orçamentárias”.
Conselheiro 23	“Creio que seja possível implantar Orçamento Participativo na UFCG pois espera-se que o ambiente da academia seja o seio de pessoas com visão e cientes de que este tipo de medida é um passo extremamente necessário para uma gestão eficiente e democrática”.
Conselheiro 24	“Porque somente os centros sabem de suas necessidades. Temos que apreender a ouvir todos para criar uma proposta única.”
Conselheiro 25	“Pois só com a participação da comunidade acadêmica, é que realmente saberemos as prioridades da instituição”.
Gestor 1	“Interesse da comunidade em participar”.
Gestor 4	“As demandas são as mais diversas possíveis e chegaríamos a um acordo que atendessem a todos satisfatoriamente”.
Gestor 7	“Porém, é preciso não esquecer das assimetrias antes de depois do processo de expansão, que ainda persistem e precisam serem atendidas”.
Gestor 10	“Em razão bom diálogo com a comunidade acadêmica”.
Gestor 11	“Cada unidade deve opinar sobre o uso dos recursos de acordo com suas necessidades e prioridades, mas muitas vezes esse planejamento é prejudicado pela demora e incerteza na liberação do orçamento”.
Gestor 12	“Teríamos maior clareza das necessidades do Centro”.
Gestor 13	“O orçamento participativo torna o processo mais democrático”.

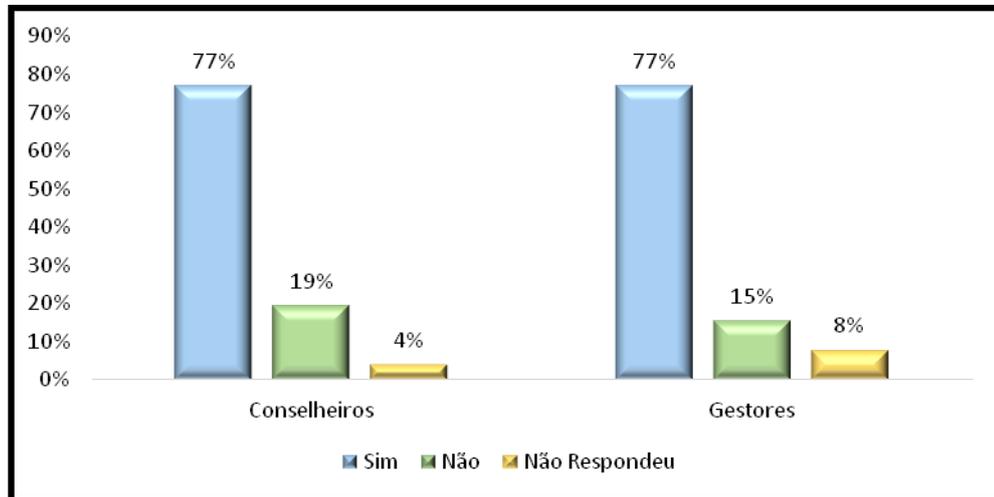
Fonte: Pesquisa de Campo (2017)

Para um número significativo de conselheiros, o atendimento a demandas que nunca são priorizadas é uma das vantagens citadas para a implantação do OP na UFCG.

Alguns respondentes reforçam a existência de mecanismos institucionais favoráveis à implantação do OP, pressupondo que tal afirmação refere-se ao Estatuto da UFCG (2004), capítulo II, que, dentre outros princípios, diz que o planejamento da instituição será democrático, e a gestão, democrática e colegiada.

De acordo com Cabannes (2004), dentre os benefícios da implantação do orçamento participativo, estão a criação de uma cultura democrática dentro da comunidade; o fortalecimento do tecido social; o aumento da transparência e eficiência dos gastos públicos. Sampaio e Laniado (2009) também reconhecem alguns benefícios citados por Cabannes (2004), como: transparência, otimização e austeridade nos gastos públicos, democratização da gestão e referência na alocação de recursos, como aspectos relevantes do projeto de

orçamento participativo. Porém, mesmo com 10 gestores (77%) e 20 conselheiros (77%) acreditando ser possível a implantação do orçamento participativo na UFCG (gráfico 9), alguns ressaltam que falta interesse da gestão em implantar tal mecanismo.



Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

Gráfico 9 - Possibilidade de implantação do OP na UFCG?

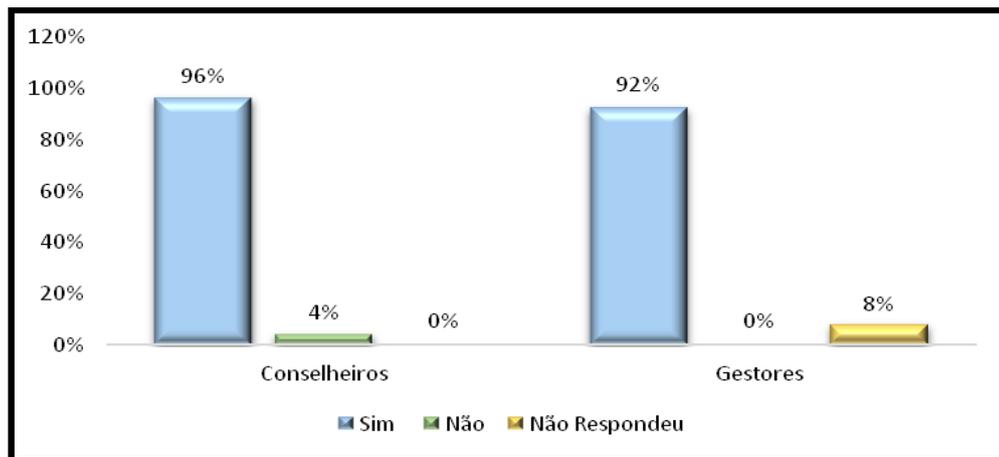
Dos respondentes que acreditam não ser possível a implantação do OP, as alegações são as seguintes: para o conselheiro 4, “*seria fundamental para a instituição a implantação do orçamento participativo, mas infelizmente com a atual gestão é completamente inviável [...] não há transparência alguma. [...]*”. Cabannes (2004) diz que as pessoas e a instituição não devem abandonar a ideia de implantação do Orçamento Participativo, caso as condições não sejam ideais em um certo momento, devendo ser adotadas outras iniciativas, como maior transparência no processo orçamentário.

Para o conselheiro 19 a dificuldade encontrada na instituição é “*porque não vejo interesse dos gestores*”. Cabannes (2004) pontua que o primeiro requisito para implantação do OP seja a vontade política.

O Gestor 2 cita como obstáculo “[...] *diversidade de áreas de conhecimento e interesses*”. Silva (2016) pontua que a introdução do orçamento participativo tem sido requerida pelas organizações que buscam ganhos sinérgicos, alinhando objetivos estratégicos e operacionais. O autor ressalta que fatores culturais e divergências de interesses são alguns dos seus obstáculos. Porém, o orçamento participativo objetiva harmonizar as singularidades das necessidades dos usuários, gestores e departamentos.

Na visão do gestor 3, “os recursos de capital ficam centralizado na reitoria e os de custeios são insuficientes para atender as demandas do Centro”. Cabannes (2004) ressalta que a implantação do OP permite a cogestão de recursos.

Ressalta-se que 25 conselheiros (96%) gostariam de que a instituição adotasse o OP. Mais de 90% dos respondentes acreditam que os investimentos são mais efetivos com uma gestão participativa, conforme se verifica no gráfico 10.



Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

Gráfico 10 - Investimentos são mais efetivos com uma gestão participativa?

O quadro 9 demonstra, na opinião dos conselheiros e gestores, qual deveria ser o nível de participação dos Conselhos, Centros, Unidades Acadêmicas, Coordenações e Comunidade Universitária, se a UFCG adotasse o Orçamento Participativo. Percebe-se que 13 conselheiros (50%) e 5 gestores (38%) acreditam que todos devam participar na definição das prioridades. Para 9 conselheiros (35%) e 2 gestores (15%), todos devem participar com níveis de responsabilidades diferentes.

Quadro 9 - Nível de Participação

Se a UFCG adotasse o Orçamento Participativo qual deveria ser o nível de participação dos Conselhos, Centros, Unidades Acadêmicas, Coordenações e Comunidade Universitária?		
	Conselheiros	Gestores
Todos deveriam participar na definição das prioridades	50%	38%
Todos deveriam participar com níveis de responsabilidades diferentes	35%	15%
A participação deveria ser a nível de Pró-Reitorias	0%	0%
A participação deveria ser a nível de Conselhos	0%	15%
A participação deveria incluir até o nível de Centros	4%	23%
A participação deveria incluir até o nível de Unidades Acadêmicas	8%	0%
A participação deveria incluir até o nível das Coordenações	4%	0%
Não Respondeu	0%	8%

Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

De acordo com a literatura e respostas fornecidas pelos conselheiros e gestores, verifica-se que, normativamente, preexiste na UFCG a possibilidade de implantação do orçamento participativo, porém existem alguns pré-requisitos que ainda precisam ser atendidos para que o mesmo possa ser exequível e legitimado. Dentre eles, estão a transparência do orçamento, o interesse dos gestores na implantação e o comprometimento da comunidade universitária em participar, pois se constatou, na atual pesquisa, que o mecanismo (conselhos) de que a instituição dispõe de participação da comunidade universitária, a categoria discente em sua maioria, não tem realizado uma participação ativa.

5.9 Pontos Fortes e Fracos do Modelo de Gestão Orçamentária da UFCG

Perguntou-se aos gestores quais seriam os pontos fortes e pontos fracos do atual modelo de gestão orçamentária da UFCG. As respostas estão dispostas no Quadro 10.

Quadro 10 - Pontos fortes e fracos do planejamento e gestão orçamentária da UFCG

Pontos fortes e fracos do atual modelo de planejamento e gestão orçamentária da UFCG	
Gestor 1	“Muito centralizado. Existe a possibilidade de opinar todavia ainda não há autonomia nos centros para o modelo de planejamento adotado”.
Gestor 2	“Fraco: falta de transparência; Forte: controle e centralização”.
Gestor 3	“Atualmente o modelo de planejamento e gestão é um equívoco, visto ser concentrado e sem a devida participação da comunidade universitária”.
Gestor 4	“Os pontos fracos são a falta de discussão nos Conselhos superiores e a ausência de uma Matriz Orçamentária que levasse em conta a produção acadêmica de forma mais efetiva”.
Gestor 6	“A gestão é centralizadora e não discute metas e prioridades com a comunidade! Isto faz com que os gestores não tenham autonomia a partir das direções de centro [...]”.
Gestor 7	“A UFCG não criou um setor de planejamento do seu estatuto. Porém, no Regimento geral há a previsão de um setor de planejamento, na forma de Secretaria. Acho oportuno, que devamos realizar uma reforma estatutária e que nesse texto, seja inserido a criação de uma Pró-Reitoria de Planejamento, para que possamos dar maior isonomia perante as demais Pró-Reitorias”.
Gestor 10	“Fortes: direciona os recursos para as principais prioridades da UFCG atendendo a demanda dos Centros. Fraco: pouca participação da comunidade acadêmica no planejamento de demandas para a UFCG”.
Gestor 11	“Não opino sobre pontos forte ou fracos, apenas pontuo que muitas vezes o processo de gestão orçamentária é prejudicado pela excesso de burocracia, e pela política de "balcão" do MEC”.
Gestor 12	“Ponto fraco - falta de transparência”.

Fonte: Pesquisa de Campo (2017)

Dentre os pontos fracos mais citados, estão: falta de autonomia dos Centros; falta de transparência; centralização; ausência de uma matriz orçamentária e pouca participação da comunidade acadêmica no planejamento. Para Patrício Neto (2017, p. 110), “as ações de planejamento da UFCG carecem de maior participação da comunidade universitária”, convergindo, portanto, com as respostas fornecidas pelos gestores.

Quanto à falta de autonomia dos Centros e à transparência, Pires *et al.* (2010) dizem que, com a escassez dos recursos orçamentários destinados às universidades públicas, passa a ser mais evidente a necessidade de tornar o orçamento anual e sua alocação aos departamentos mais descentralizados e transparentes.

Os pesquisadores ressaltam que a UFCG já possui estrutura para descentralização orçamentária, tendo em vista que todos os seus Centros de Ensino possuem Unidade Gestora, que consiste em “unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização” (Glossário-Senado Federal). Dentre as vantagens da descentralização, está a cogestão dos recursos orçamentários, compartilhamento das responsabilidades da reitoria com os diretores de Centro, que entendem e conhecem suas reais necessidades.

Quanto à falta de transparência relatada pelos diretores de Centro, a mesma também é percebida pela comunidade universitária, por meio dos conselheiros. A Controladoria-Geral da União (2011) diz que o cidadão, quando está munido de informação, possui melhores condições de conhecer e acessar direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. Desse modo, a Lei de Acesso à Informação e a transparência são ferramentas essenciais para uma gestão participativa.

No último item do questionário, foi permitido aos conselheiros e gestores realizarem algum comentário, justificativa ou acrescentar algum assunto referente às questões ou temas não abordados, quadro 11.

Quadro 11 - Comentários Adicionais de Gestores e Conselheiros

Comentários Adicionais de Gestores e Conselheiros	
Conselheiro 4	“Primeiramente parabeno pela iniciativa desta consulta no que diz respeito ao desenvolvimento da UFCG, acredito que há muitas possibilidades de desenvolvê-la melhor. A proposta do Orçamento Participativo constitui um caminho inovador e promissor para a instituição em tela. Mas o maior de todos os desafios para uma universidade pública é a participação ativa dos seus próprios membros. É crítica a situação em diferentes setores internos da UFCG quando toca na questão da participação coletiva. Há um nítido "desinteresse" em dialogar, debater, propor ideias. Mas acredito que este quadro se deve a ausência de uma política universitária que valorize a consulta, a participação e, sobretudo, ao diálogo” .

Conselheiro 14	“Também acredito que não adianta ter um orçamento participativo onde a grande maioria dos membros dos conselhos, unidades, pró-reitorias, etc. não são formados por pessoas com conhecimento técnico a respeito do assunto. A análise de necessidades orçamentária, distribuição e controle deve ser feita de forma técnica, por pessoas que realmente conhecem sobre orçamento, contabilidade e administração; e não ser feita por pessoas que desconhecem o assunto e que julgam de forma política a distribuição de recursos”.
Conselheiro 23	“[...] desde que componho o Conselho, o que discutimos acerca de orçamento é que, em função da conjuntura econômica que as UFs vêm passando, por vezes o orçamento foi executado sem consulta, uma vez que os repasses, em grande maioria, são para custeio e chegam em condições de urgência”.
Gestor 11	“Acredito que a gestão orçamentária deve ser democrática, transparente e pautada no planejamento de cada Centro ou Unidade, os quais devem servir de aporte para elaboração do planejamento orçamentário da UFCG. Deve-se evitar ao máximo o clientelismo e o assistencialismo, todos os procedimentos e planos, devem ser demasiadamente claros, para que o gestor possa ter a noção exata de até onde ele pode ir com o orçamento destinado a UG de sua responsabilidade”.

Fonte: Pesquisa de Campo (2017).

É possível extrair desse espaço direcionado para o acréscimo e comentários, que os respondentes realizaram seus desabafos e deixaram uma mensagem para a gestão. O conselheiro 4 reitera a importância de desenvolver na UFCG o diálogo, a participação coletiva, a consulta, debate e a participação ativa dos membros da comunidade universitária. O gestor 11 visualiza a necessidade de uma gestão orçamentária democrática na UFCG, com procedimentos claros e a importância de participação de cada Centro na elaboração do planejamento e gestão orçamentária. Os pesquisadores pontuam a importância dessas demandas se concretizarem de modo prático na instituição, tendo em vista que normativamente já existir essa possibilidade.

O conselheiro 14 ressalta a necessidade do conhecimento técnico no gerenciamento do orçamento. Os pesquisadores também visualizam como de extrema importância o conhecimento técnico, porém ressaltam que a equipe técnica precisa proporcionar meios de fornecer subsídio para que todos possam deliberar e desmistificar essas questões orçamentárias, convergindo com o que defende Laranjeira (1996):

Intervir, portanto, na elaboração da peça orçamentária supõe intervir no âmago de uma cultura política, por um lado, rompendo com o clientelismo e, por outro, desmitificando o saber tecnocrático, desvendando o funcionamento da máquina do Estado e as formas de captação e de aplicação de recursos, bem como demonstrando as possibilidades de distribuição (LARANJEIRA, 1996, p. 131).

Na percepção do conselheiro 23, o que dificulta a consulta à comunidade universitária nas questões relacionadas ao orçamento, é a atual conjuntura econômica e o modo de repasse dos recursos orçamentários às Universidades Públicas. Ressaltamos que as condições de

urgência dos repasses orçamentários não podem ser visualizadas com limitadores para consulta a comunidade universitária, até porque se deve existir um planejamento prévio e aprovação desse orçamento junto aos colegiados na UFCG.

Portanto, vislumbra-se que o cenário retratado nessa pesquisa seja alterado nos próximos anos, tendo em vista a carta programa da atual gestão da UFCG pontuar o interesse em modificar algumas fragilidades detectadas no presente estudo. Os pesquisadores evidenciam alguns pontos descritos no programa de trabalho da Chapa 1 - UFCG Experiente e Renovada.

Administrar uma universidade pressupõe um planejamento feito em sintonia fina, em que as demandas da comunidade universitária sejam observadas à luz de um diálogo transparente, de elaboração responsável e de execução competente”

Metas para a Gestão

Fortalecer a prática da democracia nos processos de planejamento e de gestão administrativa e acadêmica. Fomentar e valorizar a participação coletiva, o debate, o diálogo e o trabalho das pessoas, confirmando a comunidade universitária como protagonista das transformações e do desenvolvimento institucional. [...] promover a compreensão e a consciência crítica para o desenvolvimento institucional.

Metas para Execução Financeira

A execução orçamentária deve se pautar pelo princípio da execução eficaz e do respeito ao planejamento institucional discutido em suas instâncias deliberativas.

Metas para o planejamento

[...] adoção de um processo que considere a consulta à comunidade universitária, de modo que, respeitadas as finalidades estatutárias da instituição, seja estabelecido um plano que contemple as suas reais possibilidades, interesses e potencialidades.

Discutir previamente e dar visibilidade à execução do orçamento interno da Universidade Federal de Campina Grande.

Aprovar, no início de cada exercício financeiro, um Plano Anual de Gestão.

(CARTA PROGRAMA, 2016, págs. 3, 5, 19,22, 23)

Algumas ações no sentido de melhoria de aproximação e diálogo já foram iniciadas pela reitoria no seu primeiro ano gestão (2017), conforme se pôde verificar em alguns trechos das notícias publicadas no site institucional.

Reitor da UFCG realiza visitas aos campi fora de sede para rediscutir gestão institucional

[...]A iniciativa da Reitoria objetiva aproximar ainda mais a administração central das direções de centro e suas unidades acadêmicas numa rediscussão da gestão institucional, criando novos cenários de interação e sistematizando ações

O momento é de um raio x, onde ouvindo os agentes envolvidos diretamente na gestão em cada unidade, nos centros e suas particularidades, renovaremos nossa plataforma de ações e reavaliaremos as prioridades que, certamente, repercutirão nos nossos indicadores de avaliação", considera o reitor. [...] (SITE INSTITUCIONAL/UFCG, 2017)

Reitor conclui primeira etapa de visitas aos campi fora de sede da UFCG

Objetivo das reuniões é ampliar os espaços de diálogo da administração central com as direções de centro e suas unidades acadêmicas

Com essa iniciativa, a reitoria amplia os espaços de diálogo da administração central com as direções de centro e suas unidades acadêmicas buscando compartilhar as responsabilidades e dinamizar os procedimentos. Além dos novos cenários, acontece uma rediscussão e realinhamento da gestão institucional. "Tal democratização do diálogo, ouvindo os agentes envolvidos diretamente na gestão em cada unidade acadêmica, avalia o modelo organizacional e equaliza as

rotinas, reavaliando prioridades", ressalta o reitor, dizendo-se seguro da repercussão dessa iniciativa nos indicadores de avaliação da universidade (SITE INSTITUCIONAL/UFCG, 2017).

Tal ação adotada pela reitoria da UFCG é um primeiro passo de um diagnóstico, na busca de traçar novos rumos institucionais através do diálogo. Sem dúvida, de extrema importância no contexto atual de restrição orçamentária e tentativa de enfraquecimento das universidades públicas, pois o cenário requer dos gestores públicos essa postura dinâmica, com compartilhamento de responsabilidades e diálogo permanente. Reforçamos a necessidade de uma divulgação da situação atual da instituição diagnosticada nessas conversas, o que foi rediscutido, quais serão os novos rumos e ações que a reitoria pretende adotar no intuito de melhorar o grau de excelência da universidade e de sua comunidade acadêmica, podendo trazer novas melhorias para a sociedade em geral.

PLANO DE AÇÃO

6 PLANO DE AÇÃO

O presente plano de ação objetiva contribuir com a ampliação das práticas participativas no planejamento e gestão orçamentária da UFCG, ao propor alguns caminhos a serem seguidos pela instituição na implantação do Orçamento Participativo. Todavia Cabannes (2004) alerta para alguns cenários de impossibilidade de implantação do OP: gestores indispostos a gestão compartilhada dos recursos públicos, cidadãos e políticos indisponíveis à mudança, e falta de transparência do processo orçamentário.

De acordo com o presente estudo realizado na UFCG e da percepção de aproximadamente 76% dos gestores e conselheiros, os critérios de distribuição de recursos na instituição não são claros e transparentes, além de os mesmos não considerarem o planejamento e a gestão orçamentária da UFCG democráticos, sendo, portanto, variáveis que dificultam o sucesso e implementação do OP.

Porém, evidenciamos que mesmo as circunstâncias não sendo ideais no tocante à transparência do processo orçamentário na UFCG, a atual gestão propõe valorizar a participação coletiva, conferindo à comunidade universitária o protagonismo das transformações no desenvolvimento institucional, conforme seu plano de trabalho proposto na carta programa. Acrescenta-se que, de acordo com dados do presente estudo, 96% dos respondentes gostariam que a UFCG adotasse o OP, e 76% acreditam ser possível a implantação do OP na instituição. Ressalta-se que a promoção da democracia e cidadania estão presentes na missão, visão e princípios institucionais. Portanto, caso o cenário seja propício, Cabannes (2004) cita algumas condições básicas necessárias antes da implementação do processo de OP, como se vê no quadro 12:

Quadro 12 - Condições básicas para implementação do Orçamento Participativo

Condições básicas para implementação do Orçamento Participativo	
1	Vontade política;
2	Interesse dos cidadãos em participar;
3	Definição clara e compartilhada dos valores a serem deliberados, das responsabilidades de cada ator;
4	Capacitação da população e gestores sobre o orçamento público e participativo;
5	Ampla divulgação das informações, pelos mais diversificados meios.

Fonte: Adaptado de Cabannes (2004).

Quanto ao atendimento à premissa 1, a atual gestão, em sua carta programa, já se mostra propícia às práticas participativas, uma vez que assume um compromisso de uma gestão coletiva e democrática.

No tocante ao requisito 2, interesse da participação dos cidadãos no processo de OP, o presente estudo já identificou um percentual de interessados na adoção desse mecanismo. Na tentativa de ampliar o universo amostral pesquisado, sugerimos a possibilidade de criação de uma seção específica (enquete) no site institucional, a fim de ampliar a consulta do interesse dos discentes, docentes e técnicos administrativos em participar do OP.

O ponto 3 refere-se à definição clara e compartilhada dos valores a serem deliberados e das responsabilidades de cada ator. Recomenda-se à instituição que a reitoria, juntamente com as direções de Centros e a secretaria de planejamento e orçamento, identifique o que será possível deliberar do orçamento, caso a UFCG adote o orçamento participativo, tendo em vista que o orçamento das universidades federais possui algumas ações e programas que não podem ser votados pela comunidade universitária (a exemplo da folha de pagamento de servidores públicos). Ressalta-se a importância da ampla divulgação dos valores do orçamento disponibilizado à deliberação, assim como a existência de cotas para o atendimento dos diversificados interesses dos três segmentos que compõem a comunidade universitária.

No item 4, ressalta-se a importância da capacitação em torno do orçamento público e orçamento participativo, visto que, por muitos anos, tal temática nos órgãos públicos era restrita à equipe técnica de orçamento. No decorrer do estudo, já foi exemplificado que a UnB realizou projeto de extensão com a finalidade de aproximar os cidadãos dos documentos públicos, por meio da introdução de conceitos básicos de orçamento, assim como de instituições que já adotam a linguagem simplificada do seu orçamento. Tais ações poderiam ser usadas como referência na capacitação dos agentes públicos e da comunidade universitária na UFCG. Destaca-se que o *Campus* de Sumé - UFCG possui o curso de gestão pública que poderia subsidiar na elaboração de um material e capacitação em torno do orçamento público.

Na 5ª e última premissa, que dispõe sobre a necessidade de divulgação de modo amplo das ações, sugere-se a criação, no portal da instituição, de uma seção específica sobre o orçamento e orçamento participativo, para que a comunidade tenha acesso aos valores do orçamento e sua aplicação por parte da instituição, além da metodologia e fases do processo de OP. Assim como a criação de um perfil institucional nas redes sociais, afixação de cartazes na instituição para ampliar o conhecimento do processo de OP. Tais ações são necessárias para que a construção do orçamento participativo na UFCG não se assemelhe à elaboração do

PDI – UFCG 2014 – 2019, visto que, no site institucional, só foi veiculada uma notícia no período da sua construção.

Após a explanação de algumas ações, elencadas por Cabannes (2004), que inviabilizam ou dificultam a efetivação do OP, e alguns caminhos básicos que precisam ser seguidos, anteriores à implementação do orçamento participativo, será proposto um plano de ação para a adoção do orçamento participativo na UFCG (quadro 13).

Quadro 13 - Plano de Ação

PLANO DE AÇÃO	
Objetivo: Implantar o Orçamento Participativo na UFCG	
Justificativa: Ampliar as práticas participativas na instituição, proporcionar cogestão dos recursos financeiros e descentralização do orçamento.	
Período de duração: 24 meses	
AÇÕES	METODOLOGIAS
Realizar diagnóstico organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Levantamento e interpretação dos dados orçamentário nos últimos anos; - Mensuração dos impactos na restrição orçamentária nos últimos anos; - Identificação dos pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças; - Análise das ações realizadas pela UFCG, dificuldades e perspectivas; - Elaboração de Relatórios.
Rediscutir a matriz orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> - Levantamento de universidades públicas que criaram sua própria matriz de distribuição de recursos orçamentários; - Realização de intercâmbio com essas instituições; - Abertura de um espaço no portal da instituição, para que os interessados apresentem modelos de matriz orçamentária; - Reunião com as diretorias de Centro para entender as peculiaridades; - Definição da matriz orçamentária da UFCG.
Apresentação dos números orçamentários à comunidade universitária	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento de cartilhas explicativas; - No site institucional, na divisão destinada a Secretária de Planejamento, expor os números orçamentários para livre acesso de todos os que compõem a UFCG e demais interessados; - Realização, pela reitoria, pró-reitorias e Secretária de Planejamento, das apresentações dos números orçamentários à comunidade universitária, na Sede institucional e nos <i>Campi</i> fora de sede.
Preparação da metodologia do processo de OP	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de uma comissão composta por técnicos administrativos, docentes (de preferência com formação nas diferentes áreas de gestão pública, assistência social e comunicação) e discentes; - Levantamento de universidades públicas que adotam o orçamento participativo; - Realização de intercâmbio com essas instituições; - Abertura de um espaço no portal da instituição para interessados apresentarem sugestões; - Elaboração da metodologia do processo de OP pela comissão, assessorada pela Secretária de Planejamento.
Divulgação e sensibilização dos atores institucionais e da comunidade	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de Cartilhas, que serão disponibilizadas no site institucional; - Disseminação nas redes sociais das notícias sobre o processo de OP; - Apresentação, pela equipe de gestão, nos onze Centros que constituem a UFCG sobre a metodologia do OP e necessidade de engajamento de

universitária	todos que compõem a instituição.
Levantamento das demandas	<ul style="list-style-type: none"> - Criação no portal da UFCG e dos Centros de Ensino de uma seção específica, no qual a comunidade universitária possa elencar suas prioridades; - Confecção de um programa que processe, contabilize e classifique as demandas pelo número de votos. - Mapeamento das áreas prioritárias de acordo o maior número de demandas definidas.
Escolhas das demandas mais votadas e análise técnica de viabilidade	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidação e divulgação das propostas mais votadas; - Transformação em projetos das propostas com maior número de votação; - Divulgação no site institucional das propostas inclusas no orçamento da UFCG.
Execução das propostas aprovadas	<ul style="list-style-type: none"> - Preparação do Relatório de execução do projeto, que poderá ser realizado mensalmente, trimestralmente ou semestralmente, a depender da complexidade do projeto; - Divulgação no Portal da UFCG do cronograma e do Relatório de execução para que a comunidade realize o monitoramento dos projetos aprovados.
Monitoramento e elaboração de relatório de avaliação*	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de um espaço para que à comunidade universitária possa fornecer o <i>feedback</i> e avaliação do processo de OP; - Confecção do Relatório final de prestação de conta à comunidade universitária.

Fonte: Elaboração própria (2017).

No plano de ação proposto é necessário destacar a importância da reitoria promover encontros junto as Direções de Centro e Pró-Reitorias, com o propósito de solicitar a prestação de conta das ações, em números, realizadas nos últimos anos; quais foram e são as principais dificuldades encontradas, viabilizando que os mesmos indiquem caminhos de melhorias para gestão. Nesses encontros a Reitoria, subsidiada pela Secretaria de Planejamento e Orçamento, deverá pontuar os impactos dos cortes orçamentários para instituição, quais foram os avanços e principais dificuldades encontradas após o projeto de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Destaca-se também a necessidade de rediscussão da matriz orçamentária, para que de modo claro, cada Centro possa saber o recurso orçamentário que vai dispor para deliberar junto à comunidade universitária.

Pontuamos que a operacionalização do OP na instituição, poderia ser análoga as dos municípios que são divididos em regiões, na UFCG as regiões poderiam ser os Centros de Ensino que já possuem Unidade Gestora para gerenciar seu orçamento. Andrade (2016)

* Destaca-se que a avaliação e o monitoramento devem serem realizados em todas as fases do plano, com o propósito de realização de ajustes e correções no decorrer do processo.

ressalta que, é imprescindível, na adoção do orçamento participativo, a existência de estratégias claras. E destaca que “não há que se esperar que as mudanças, por mais benéficas que transpareçam ser, estejam imunes a focos de resistência ou simplesmente dificuldades diversas de adaptação” (ANDRADE 2016, p. 42).

É necessário destacar que o plano de ação proposto, para adoção do orçamento participativo na UFCG, não é taxativo e definitivo, podendo receber contribuições de melhorias e ajustes na busca de um constante aperfeiçoamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática orçamento público está sempre entre as pautas dos principais debates sobre a continuidade e a sobrevivência das universidades que dependem de recursos públicos, mas pouco ainda se ouve falar se os recursos destinados estão sendo alocados de modo satisfatório, com economicidade. Não é de hoje o discurso dos gestores sobre o orçamento não ser suficiente. Mas é necessário ampliar o debate e torná-lo mais abrangente, e, para que isso aconteça, as instituições que dependem de recursos públicos necessitam expor os números de modo claro e acessível para que não só os gestores cobrem por maiores orçamentos, mas que a própria comunidade universitária cobre do poder público maiores investimentos. Pois, com a compreensão da composição do orçamento pela comunidade, a mesma poderá saber se, de fato, esse orçamento está sendo bem aplicado, realizando contenção de gastos, mobilizando-se para exigir maiores repasses, desenvolvendo parcerias por meio de projetos para captação de recursos externos, entre outras ações.

Nesse sentido, esse estudo buscou, em linhas gerais, avaliar o planejamento e a gestão orçamentária da UFCG à luz de um modelo participativo. A partir dos resultados, foi possível chegar às seguintes considerações:

- Um percentual de 46% dos gestores entrevistados considera que os recursos orçamentários disponibilizados pelo MEC só possibilitam a cobertura de parte dos gastos correntes e de capital;

- Na percepção da maioria dos entrevistados, o planejamento e a gestão da UFCG não são democráticos, e a comunidade universitária, representada pelos colegiados, não participou do planejamento e da gestão orçamentária da UFCG no ano de 2017;

- Para 92% dos conselheiros, os critérios de distribuição de recursos orçamentários na UFCG não são claros nem transparentes;

- No tocante à possibilidade de implantação do OP, um percentual de 77% dos respondentes acredita ser possível sua implementação, pelos mais variados motivos: por ser adaptável à atual estrutura administrativa da instituição, para se ter maior clareza das necessidades do Centro, para a concretização de uma gestão pública democratizante, possibilidade de atendimento a demandas nunca priorizadas, para atendimento aos anseios institucionais. Destaca-se que quase todos os conselheiros gostariam de que a UFCG implantasse o OP.

Verificou-se também a baixa representação discente nos colegiados. Apesar de os mesmos possuírem vagas no CEPE, CONSAD e Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira, as vagas encontram-se ociosas.

Evidencia-se que os pontos mais apontados pelos entrevistados no tocante ao planejamento e à gestão orçamentária da UFCG são: falta de transparência, pouco diálogo com a comunidade universitária, falta de autonomia dos Centros e centralização. Os pesquisadores destacaram a possibilidade de mudança desse cenário, devido a alguns pontos elencados na carta programa da atual gestão.

Dessa forma, nada mais atual para as instituições que administram recursos públicos do que o engajamento dos cidadãos para uma melhor efetivação da gestão. Essas instituições, em especial as IFES, precisam reconhecer as potencialidades que possuem. Muitos projetos, em diversas áreas das ciências, são desenvolvidos diuturnamente nessas instituições de ensino superior, podendo subsidiar os gestores nessa árdua tarefa, que é administrar essas instituições. Como ex-alunos de uma universidade pública e hoje servidores da mesma instituição, enxergamos a potencialidade da contribuição que a comunidade universitária, por meio dos docentes, técnicos administrativos e discentes, pode oferecer à instituição na qual estão inseridos. Contudo, ainda preexiste uma cultura de distanciamento da gestão com a comunidade universitária, deixando uma lacuna, que não deveria existir, entre a formação profissional e a formação para a cidadania. Esse distanciamento pode ser comprovado pelos dados da pesquisa, tendo 96% mencionado a não participação no planejamento e na gestão orçamentária de 2017.

Desse modo, reconhecendo que os objetivos só podem ser alcançados com o empenho coletivo, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) criou uma campanha “Essa Conta é de Todos”, na qual solicita a cooperação da comunidade universitária na adoção de medidas simples e econômicas que reduzam o consumo de energia, tendo em vista acreditar que a economia de energia é responsabilidade de todos que fazem a UFRJ. O custo de energia da instituição, no ano de 2014, foi R\$ 25,6 milhões. Em 2015, o valor da conta de energia subiu para 46 milhões, devido ao aumento das tarifas. No ano de 2016, o custo foi de R\$ 51,6 milhões. A UFRJ tem como meta, com a campanha e mais algumas ações, a redução de 25% do consumo de energia (Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017).

A UFCG, inclusive, implantou, no ano de 2014, um Projeto de Reestruturação do Sistema de Abastecimento de Água do *campus* de Campina Grande, produto da dissertação de Mestrado do técnico administrativo Antônio Leomar. Com a implantação do projeto, a

instituição economiza anualmente R\$ 342.000,00 (trezentos e quarenta e dois mil reais), além de uma economia de 50% com recursos hídricos no *campus* de Campina Grande (Universidade Federal de Campina Grande, 2017).

Muitos gestores institucionais consideram uma ameaça expor os números orçamentários e a maneira como estão sendo aplicados os recursos, por não conseguir visualizar que, com maior transparência e publicidade, a própria comunidade universitária se agrupará na busca por maiores investimentos, maior captação de recursos externos, desenvolvimento de pesquisas que otimizem os gastos da instituição e, inclusive, a adoção de consumos mais conscientes. Com essas pequenas ações da UFRJ e UFCG para lidar com cortes orçamentários que prejudicam a manutenção das suas atividades, percebe-se que as instituições acabam criando boas práticas, que não só ajudam a enfrentar a crise financeira, mas também a desenvolver posturas de consciência ambiental, exigidas pelo contexto atual. E acabam desmistificando a ideia de que o bem público não precisa ser bem administrado e que apenas o gestor público tem responsabilidade pelo bom funcionamento da instituição.

Desse modo, torna-se primordial compreender que a mudança no modo de gestão pública só é alcançada após a análise das atuais práticas adotadas. Somando-se a isso, o envolvimento e a conscientização dos atores envolvidos em todas as fases do processo, inclusive os beneficiários dos serviços públicos. Queiroz *et al.* (2011) pontuam que uma boa gestão universitária requer, primeiramente, uma avaliação crítica da posição atual organizacional e, posteriormente, a implantação de estratégias inovadoras. Esse processo de boa gestão só é possível por intermédio das pessoas.

É importante ressaltar que, para o planejamento e a gestão orçamentária se tornarem participativos, é crucial que as informações sejam acessíveis, compreensíveis e transparentes aos cidadãos, pois o controle social ocorre de modo mais efetivo quando a população começa a compreender como estão sendo realizadas as políticas públicas, os investimentos, os serviços disponíveis e as arrecadações.

A legislação brasileira prevê a educação como um direito social, baseada em uma gestão democrática voltada para o exercício da cidadania. Portanto, mais do que a formação de bons profissionais, as instituições precisam contribuir para a formação de bons cidadãos, e, sem dúvida, tal ação contribuirá para construção de uma nação mais consciente, pautada no bem comum. Paiva (2009, p. 30) pontua: “o papel estratégico que a educação desempenha em qualquer projeto de desenvolvimento nacional”. Desse modo, no contexto atual brasileiro de baixa representação política, no qual a maioria dos cidadãos não se sentem bem

representados, o sistema educacional é um ambiente bastante propício para o debate e, mais ainda, para o exercício da cidadania ativa, por meio da participação dessa comunidade universitária no auxílio aos gestores na definição de prioridades que contribuirão para um planejamento da instituição.

Os pesquisadores destacam não ter afirmado que os recursos orçamentários repassados às universidades são suficientes para a manutenção das atividades institucionais e de investimento. Tendo em vista que, para realizar tal afirmação, é necessária uma análise complexa do orçamento, investimento, demandas, o que não é a finalidade do estudo em questão. Almejamos ampliar o debate do orçamento disponibilizado às universidades, abordando a forma como essas universidades têm aplicado esse orçamento, para que, de modo coletivo, todos se envolvam na luta pela manutenção de uma educação superior pública, com serviços de qualidade e formação de cidadãos conscientes do seu papel social, pois é inquestionável a importância social dessas instituições.

Portanto, espera-se que essa pesquisa possa dar uma efetiva contribuição social e acadêmica, tanto no que diz respeito à área do conhecimento, quanto no que se refere à instituição estudada. Desta forma, apresentam-se alguns pontos para pesquisas futuras:

- Identificar as limitações e barreiras que impedem a atuação dos discentes nos conselhos na UFCG, mesmo sendo os colegiados espaços de representação legítima da categoria;
- Ampliar o universo amostral e detectar o interesse da comunidade universitária em participar do planejamento e gestão orçamentária na UFCG;
- Criação de um projeto de extensão, a fim de sensibilizar a comunidade local acerca da importância da efetiva participação nas questões relacionadas ao orçamento público.

Portanto, compreende-se, de forma geral, que só com o empenho da reitoria, do quadro de docentes e técnicos administrativos e com a contribuição dos discentes, haverá uma universidade mais atuante e preparada para os anseios sociais, melhorando a qualidade de vida de todos e da administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ABREU, Ana Cláudia Donner; HELOU, Angela Regina Heinzen Amin; FIALHO, Francisco Antônio Pereira. **Possibilidades epistemológicas para a ampliação da Teoria da Administração Pública**: uma análise a partir do conceito do Novo Serviço Público. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v11n4/09.pdf>>. Acesso em: 04 de março de 2017.

ABRUCIO, Luiz Fernando. **Trajetória recente da gestão pública brasileira**: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de Administração Pública. v. 41, n., p.67-86, jun. 2007. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005>. Acesso em: 03 de março de 2017.

APPOLINÁRIO, Fabio. **Dicionário de metodologia científica**: um guia para a produção do conhecimento científico. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ANDRADE, Ailson de Menezes. **Planejamento e gestão orçamentária participativa**: uma análise da percepção comunidade acadêmica da Universidade da Federal do Vale do São Francisco, Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2016, 149 f. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/19623/1/Andrade%20c%20Ailson%20de%20Menezes.pdf>> . Acesso em 16 de julho de 2017.

BALESTERO, Gabriela Soares. **Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas**. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 8, n. 1, p. 45-76, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/viewFile/1196/1170>>. Acesso em: 04 de abril de 2017.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público**: abordagem simples e objetiva – atual. com a Constituição Federal, Lei no 4.320/64, LRF e Portarias da SOF/STN-MCASP. 2.Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. **Burocracia pública e reforma gerencial**. Revista do Serviço Público de 1937 a 2007, Brasília/DF, número comemorativo dos 70 anos, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Orçamento Federal Compromisso Federal com o Cidadão**. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamento-cidadao>>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo estado. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2001. Disponível

em: <<http://www.ena.gov.br/documents/586010/601535/9texto.pdf/6f1673a4-be8f-4a8b-9002-df02f779993e>>. Acesso em: 23 de fevereiro.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1983 (Coleção Primeiros Passos, 95).

CABANNES, Yves. **72 Perguntas Frequentes sobre o Orçamento Participativo.** UN-Habitat. Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana, julho 2004. Disponível em: <http://www.asocapitales.co/documentos/29.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2017.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque; TEIXEIRA, Ana Claudia C.; ANTONINI, Luciana; MAGALHÃES, Inês. **Orçamento Participativo nos municípios paulistas: gestão 1997-2000.** São Paulo, Pólis, 2002. 32p. (Cadernos Pólis, 5). Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/834/834.pdf>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2017.

COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania. v. 15, n. 56, São Paulo: 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190/2093>>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2017.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, p. 829-74, set/out, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>>. Acesso em: 25 de março.

Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2001.** Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>. Acesso em: 11 de junho de 2017.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira.** Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9976>>. Acesso em: 10 de março de 2017.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle.** 1. Ed. São Paulo : Saraiva, 2013.

CUNHA, Luiz Antônio. **Autonomia universitária: teoria e prática.** En publicación: Universidad e investigación científica. Vessuri, Hebe. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Noviembre, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100614121406/2Cunha.pdf>. Acesso em: 22 de setembro de 2017.

DAL MAGRO, Cristian Bau; RAUSCH, Rita Buzzi. **Plano de desenvolvimento institucional de universidades federais brasileiras.** Administração: Ensino e Pesquisa, Rio de Janeiro. v.13, n.3. p. 427-454, jul./set. 2012. Disponível em: <https://raep.emnuvens.com.br/raep/article/view/85/167>. Acesso em: 10 de julho de 2017.

_____. **DECRETO Nº 5.773, DE 9 DE MAIO DE 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.** Disponível em: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec5773.htm>. Acesso em: 02 de julho de 2017.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** 2. Ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.

FEDOZZI, Luciano. **Cultura política e Orçamento Participativo.** Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 385-414, jul/dez 2009. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/%20metropole/article/view/5940>>. Acesso em: 27 de abril de 2017.

FERRARESI, Ana Lúcia. **Sugerindo Estratégias de Gerencia para IFES.** III Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul. Repositório Institucional UFSC. Buenos Aires; 7, 8 e 9 de maio de 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/116250/FERRARESI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 de novembro de 2017.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e controle social na administração pública.** Temas de Administração Pública, v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>. Acesso em: 03 de outubro de 2017.

FREY, Klaus. **Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?.** Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política. Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 118 -138, outubro, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1982/1731>>. Acesso em: 07 de março.

GAMA JUNIOR, George Pereira da; BOUZADA, Marco Aurélio Carino. **Uma proposta alternativa de distribuição orçamentária para as unidades da UFRJ.** Revista Brasileira de Administração Científica, Aquidabã, v.6, n.2, p.186-203, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.6008/SPC2179-684X.2015.002.0013>>. Acesso em: 3 de setembro de 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 17. Ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. Ed. São Paulo : Atlas, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. Ed. São Paulo : Atlas, 2010.

FREIRE, Fátima de Souza; CRISÓSTOMO, Vicente Lima; CASTRO, Juscelino Emanuel Gomes de. **Análise do Desempenho Acadêmico e Indicadores de Gestão das IFES.** Revista científica eletrônica de Engenharia de Produção, Edição especial, dezembro de 2007. Disponível em: <<https://producaoonline.org.br/rpo/article/view/57/57>>. Acesso: em 02 de setembro de 2017.

FERREIRA, Joaquim Osório Liberaquino. **Orçamento-Participativo: Uma proposta de modelo para a UFPE – Universidade Federal de Pernambuco. Dissertação de mestrado em gestão pública, UFPE, 2003.**

JUNIOR, Moacir Manoel Rodrigues; SILVA, Tarcisio Pedro Da; LAVARDA, Carlos Eduardo Facin. **Análise dos gastos orçamentários de uma universidade.** Práticas em Contabilidade e Gestão, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 88-116, dez. 2013. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/pcg/article/view/6533/4565>>. Acesso em: 12 de agosto de 2017.

JÚNIOR, Newton da Silva Miranda; PERMÍNIO, Felipe Bezerra; LEITÃO, Karla Inez. **Extensão universitária na desmistificação do orçamento público: a experiência com a cidade Estrutural-DF.** Participação: Revista do decanato de extensão da universidade de Brasília, Ano 12, nº 21, junho de 2012. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/participacao/article/view/6389/5876>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2017.

KLEIN, Amarolinda Zanela; SILVA, Lisiane Vasconcellos da; MACHADO, Lisiane; AZEVEDO, Debora. **Metodologia de pesquisa em administração: uma abordagem.** São Paulo: Atlas, 2015.

LARANJEIRA, S. G. **Gestão pública e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre.** São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 3, p. 129-137, 1996. Disponível em: <<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=413103&indexSearch=ID>>. Acesso em: 22 de março de 2017.

_____. LEI Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em 01 de julho de 2017.

_____. LEI Nº 10.861, DE 14 DE ABRIL DE 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Acesso em: 02 de julho de 2017.

_____. LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 02 de junho de 2017.

LIMA, Kátia Cacilda Pereira; PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira (Org.). **Orçamento participativo: múltiplos olhares.** 1. Ed. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014. Disponível em: <https://www.paulofreire.org/Livro_OP_guarulhos_final.pdf>. Acesso em: 08 de março de 2017.

LÜCHMANN, L. H. H. **25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas.** Política & Sociedade, Florianópolis, v. 13, n. 28, set/dez, p. 167-197, 2014. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p167/28903>>. Acesso em: 09 de março de 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. Ed. São Paulo : Atlas, 2017.

MARTINS, Gilberto Andrade, THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder .Comentários. **À Lei de responsabilidade fiscal** .7 . Ed. São Paulo : Saraiva, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos**, 3. ed., São Paulo: Atlas, 2015.

MINGHELLI, Marcelo. **Orçamento participativo: uma leitura jurídica-política**. Canoas: ULBRA, 2005.

MORAIS, Sônia Maria Lopes; SILVA, Angela Carrancho da. **A Prática Gerencial das Instituições Federais de Ensino Superior Avaliadas em Cinco Dimensões**. Revista Meta: Avaliação, v. 3, n. 7, 2011. Disponível em: <http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/112/135>. Acesso em: 05 de agosto de 2017.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 3ª Edição. Saraiva, 2014.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração Pública: Foco na otimização do modelo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

PAIVA, Angela Randolpho. **O público, o privado e a cidadania possível: a construção do espaço público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed. Senac Nacional, 2001.

PAIVA, Silvani Aparecida Ribeiro de. **Políticas de Financiamento para a Educação na Universidade Federal de Uberlândia/ UFU (1995 – 2008)**. Dissertação (Mestrado), UFU, 129f, 2009. Disponível em: <http://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13791/1/Silvani.pdf> . Acesso em: 24 de agosto de 2017.

PATRÍCIO NETO, Honório. **Planejamento e Gestão Universitária na UFCG: Uma Análise Crítica do Plano de Desenvolvimento Institucional – 2010 a 2014**. Dissertação (Mestrado), UFPB, 2017. Disponível em: <http://tede.biblioteca.ufpb.br/bitstream/tede/9359/2/arquivototal.pdf>. Acesso em: 02 de outubro de 2017.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. Revista de Administração de Empresa, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p.36-49, mar. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2017.

PLATT NETO, Orion Augusto; DA CRUZ, Flávio; VIEIRA, Audí Luiz. **Transparência das Contas Públicas: um enfoque no uso da Internet como instrumento de publicidade na UFSC.** Revista Contemporânea de Contabilidade, ano 03, v.1, n°5, Jan./Jun., 2006, p. 135-146. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/1143/872>>. Acesso em 16 julho de 2017.

PIMENTA, Lídia Boaventura. **Processo decisório na universidade multicampi: dinâmica dos conselhos superiores e órgãos de execução.** Tese de Doutorado, Salvador 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/11342/1/Lidia%20Pimenta.pdf>. Acesso em: 03 de dezembro de 2017.

PIRES, José Santo Dal Bem; Motta, WALMIR Francelino. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade.** Enfoque Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, maio-agosto.2006. Disponível: em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491>>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2017.

PIRES, José Santo Dal Bem; ROSA, Paulo Moreira da; SILVA, Almir Teles da. **Um modelo de alocação de recursos orçamentários baseado em desempenho acadêmico para Universidades Públicas.** ASAA - Advances in Scientific and Applied Accounting, v.3, n.2, p.239-270, 2010. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/ASAA/article/viewFile/1768/1644>> Acesso em: 15 de agosto de 2017.

PIRES, Valdemir. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente.** Monografia (IV Prêmio Tesouro Nacional) – Ministério da Fazenda, Brasília, 2000. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf>. Acesso em: 10 de março de 2017.

_____. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: editora FGV, 2005.

QUEIROZ, Fernanda Cristina Barbosa Pereira; QUEIROZ, Jamerson Viegas; HÉKIS, Hélio Roberto. **Gestão Estratégica e Financeira das Instituições de Ensino Superior: Um Estudo De Caso.** IJIE – Iberoamerican Journal of Industrial Engineering, Florianópolis, SC, v. 3, n. 1, p. 98-117, Julho, 2011. Disponível em: <<http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/IJIE/article/view/504/pdf>> Acesso em 07 de junho de 2017.

REBELO, Luiza Maria Bessa. **A dinâmica do processo de formação de estratégias de gestão em universidades: a perspectiva da teoria da complexidade.** Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Tese de Doutorado em Engenharia de Produção ,275 f., 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/87085/205899.pdf?sequence=1>. Acesso em: 08 de outubro de 2017.

REZENDE, Fávio da Cunha. **Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira.** Sociologias. Porto Alegre, ano 11, n° 21, jan./jun., p. 344-365, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n21/14.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2017.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular.** São Paulo: Atlas, 2013.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos.** 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SAMPAIO, Rosely Moraes; LANIADO, Ruthy Nadia. **Uma experiência de mudança da gestão universitária: o percurso ambivalente entre proposições e realizações.** Revista de Administração Pública, RIO DE JANEIRO, 151-74, Jan./Fev., 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a08v43n1.pdf>. Acesso em: 25 de março de 2017.

SILVA, Júlio Eduardo Ornelas; MELO, Pedro Antônio de; Ramos, Alexandre Moraes; AMANTE, Cláudio José; SILVA, Flora Moritz da. **Contribuições do PDI e do Planejamento Estratégico na gestão de Universidades Federais.** Revista GUAL, Florianópolis, v. 6, n. 3, p. 269-287, set. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2013v6n3p269>. Acesso em: 05 de agosto de 2017.

SILVA, Julio Eduardo Ornelas; SEEMANN, Daniel Kurten; MELO, Michelle Bianchini de; AMANTE, Cláudio José; Ramos, Alexandre Moraes; SILVA, Gabriela Tavares da. **Conciliando Administração De Projetos e Planejamento Estratégico na Gestão de Universidades Federais Brasileiras.** Revista GUAL, Florianópolis, v. 7, n. 3, p. 93-114, set. 2014. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/3193/319332709007/>. Acesso em: 16 de junho.

SILVA, Luiz Antônio Coêlho da; SILVA, Allan Gustavo Freire da Silva; ARAUJO, Adriano Dário; CAVALCANTE, Edson Francisco Alves; OLIVEIRA, Jaquelline Vieira Santos de; SILVA, Joseilma de Souza; Sousa, Williams Martinho Soares de. Experiência de um grupo de pesquisa na UFCG/Sumé: Teorias e práticas sobre o orçamento público e democrático. In: JÚNIOR, Geraldo Medeiros; SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira (Org.). **Programa de Educação Tutorial e as Multifaces da Gestão Contemporânea.** Campina Grande: EDUEPB, 2015. P. 131-152.

SILVA, Tarcísio (2003). Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife. IN: **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo.** AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (orgs). São Paulo: Cortez. p. 297 – 334.

SIMÕES, Vicemário; FARIAS, Camilo Allyson Simões de. **Carta Programa: UFCG Experiente e Renovada – Avanços na excelência da qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão.** Chapa 1.32 fs., 2016.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão Social: metodologia e casos.** 4. Ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2003.

_____. Tribunal de Contas da União - TCU; Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC; Secretaria Federal de Controle Interno – SFC. **Orientações para o cálculo dos indicadores**

de gestão: decisão TCU nº 408/2002 - plenário. Versão revisada março 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/indicadores.pdf>. Acesso em: 04 de julho de 2017.

TORO, João Bernardo. **A Construção do Público: Cidadania, Democracia E Participação.** Coleção: Serie. Desafios Hoje; Ano Edição: 2005.

VASCONCELOS, Natalia Batista. **Programa nacional de assistência estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil.** Ensino Em-Revista, Uberlândia, v.17, n.2, p. 599-616, jul./dez.2010. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/view/11361/6598>. Acesso em: 19 de agosto de 2017.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

Sites consultados:

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Andifes promove seminário sobre gestão orçamentária e financeira das Universidades Federais.** Disponível em: <http://www.andifes.org.br/andifes-promove-seminario-sobre-orcamento-das-universidades-federais/>. Acesso em: 04 de agosto de 2017.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **Orçamento.** Disponível em: <http://www.andifes.org.br/?s=or%C3%A7amento>. Acesso em: 14 de novembro de 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR; DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. TI/DEDES/SESU/MEC. **Cálculo do Aluno Equivalente para Fins de Análise de Custos de Manutenção das IFES.** Brasília, 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2721-calculo-aluno-equivalente-orcamento&Itemid=30192. Acesso em: 22 de agosto de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Instruções para Elaboração de Plano de Desenvolvimento Institucional.** Disponível em: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>. Acesso em: 07 de julho de 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria - Geral Da União. **Controle Social.** Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/>. Acesso em: 19 de agosto de 2017.

BRASIL. Senado Federal. Orçamento Federal: **Glossário.** Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario?search_letter=u. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

BRASIL. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. **Painel do Orçamento Federal.** Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecu>

[cao Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true](#). Acesso em: dezembro de 2017.

FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE PLANEJAMENTO E DE ADMINISTRAÇÃO. **Plataforma de Gestão do PDI é apresentada em reunião do Forplad em Pernambuco**. Disponível em: <http://www.forplad.andifes.org.br/?q=node/414>. Acesso em 09 de setembro de 2017.

ForPDI. **Plataforma Aberta para Gestão e Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento Institucional**. Disponível em: <http://forpdi.org/>. Acesso em: 09 de setembro de 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Gestão Compartilhada**. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/orcamento-participativo/apresentacao>. Acesso em: 14 de abril de 2017.

REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Apresentação da Pesquisa REDEOP Quanti para o 6º Encontro Brasileiro de Orçamento Participativo**. Disponível em: https://prezi.com/2vkeyj72_drg/pesquisa-redeop. Acesso em: 20 de janeiro de 2017. vil_03/leis/L9394.htm. Acesso em 01 de julho de 2017.

SIMÕES, VICEMÁRIO. **UFCG só tem recursos até agosto para custeio e investimentos**. Jornal da Paraíba, 04 de julho de 2017. Entrevista concedida a Josumar Barbosa. Disponível em: http://www.jornaldaparaiba.com.br/vida_urbana/ufcg-so-tem-recursos-ate-agosto-para-custeio-e-investimentos.html. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

SIMÕES, VICEMÁRIO. **Reitor da UFCG aponta redução de orçamento e contingência de despesas**. Paraíbaonline. Campina Grande, 02 de março de 2017. Entrevista concedida à Rádio Caturité AM. Disponível em: <https://paraibaonline.com.br/2017/03/reitor-da-ufcg-aponta-reducao-de-orcamento-e-contingencia-de-despesas/>. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **UDESC em números**. Disponível em: <http://www.udesc.br/numeros>. Acesso em: 14 de setembro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. **Relatórios**. Disponível em: <http://www.ufal.edu.br/transparencia/institucional/conselhos-superiores/consuni/ata>. Acesso em: 07 de dezembro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. **Transparência**. Disponível em: <http://www.ufal.edu.br/transparencia/relatorios/orcamento/2016/execucao-financeira-e-orcamentaria>. Acesso em 03 de junho de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Aprovado Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCG**. Campina Grande, 2014. Disponível em: http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=16794. Acesso em: 04 de dezembro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Centro de Ciências Jurídicas e Sociais.** Disponível em: <http://www.ccjs.ufcg.edu.br/Paginas/Institucional/Historia.php>. Acesso em: 09 de outubro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Centro de Ciência e Tecnologia Agroalimentar.** Disponível em: http://www.ccta.ufcg.edu.br/index.php?action=view_page&page=31 . Acesso em: 09 de outubro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido.** Disponível em: <http://www.cdsa.ufcg.edu.br/cdsa/o-centro.html>. Acesso em: 09 de outubro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Centro de Educação e Saúde.** Disponível em: <http://www.ces.ufcg.edu.br/portal/index.php/historia>. Acesso em: 09 de outubro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Centro de Formação de Professores.** Disponível em: <http://cfp.ufcg.edu.br/portal/index.php/unidades-academicas/uae>. Acesso em: 09 de outubro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Centro de Saúde e Tecnologia Rural.** Disponível em: <http://www.cstr.ufcg.edu.br/>. Acesso em: 09 de outubro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Estatuto.** Campina Grande, p. 47, 2004. Disponível em: <<http://www.ufcg.edu.br/administracao/documentosOficiais/estatutoDaUfcg.pdf>>. Acesso em: 22 de janeiro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Plano de Desenvolvimento institucional** - UFCG. Campina Grande, 2014. Disponível em: <http://www.ufcg.edu.br/administracao/documentosOficiais/PDI%20da%20UFCG_outubro%20de%202014.pdf>. Acesso em: 18 de janeiro.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Prefeitura Universitária.** Disponível em: <http://www.prefeitura.ufcg.edu.br/programas/74-ufcg-reduz-em-50-o-consumo-de-agua-no-campus-campina-grande>. Acesso em: 03 de setembro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Pró- Reitoria de Ensino.** Dados Abertos. Disponível em: https://pre.ufcg.edu.br:8443/RelatoriosPRE/flow.html?_flowId=viewReportFlow&reportUnit=/Relatorios/Public/dadosCentroPorPeriodo&decorate=no&j_username=anonymousUser&j_password=. Acesso em 20 de novembro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Reitor da UFCG realiza visitas aos campi fora de sede para discutir gestão institucional.** Disponível em: http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=19780. Acesso em 11 de agosto de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE. **Reitor conclui primeira etapa de visitas aos campi fora de sede da UFCG.** Disponível em:

http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/assessoria_imprensa/mostra_noticia.php?codigo=19790. Acesso em 11 de agosto de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO. **Relatório de Gestão**. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/transparencia/relatorios-institucionais/97-relatorios-da-gestao/96-relatorios-gestao-reitoria>. Acesso em: 10 de novembro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Orçamento de 2017 e Campanha Essa Conta é de Todos**. Disponível em: <https://ufrj.br/noticia/2017/07/04/orcamento-de-2017-e-campanha-essa-conta-e-de-todos>. Acesso em: 3 de setembro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **CONSUNI – Conselho Universitário da UFRJ**. Disponível em: <http://www.consuni.ufrj.br/>. Acesso em: 07 de dezembro de 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE. **Cartilha Entendendo o Orçamento**. Disponível em: <<http://www.dca.ufrn.br/~ricardo/files/Cartilhaqdr.pdf>>. Acesso em: 06 de março de 2017.

APÊNDICE



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP/UFPG

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Prezado Conselheiro (a):

O presente instrumento de pesquisa constitui um dos elementos integrantes do Trabalho de Conclusão Final do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP como exigência para obtenção do **Certificado de Mestre em Administração Pública**, que deverá subsidiar a etapa referente à pesquisa de campo, cujo objetivo central é **AVALIAR O ATUAL MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PRATICADO PELA UFPG À LUZ DE UM MODELO PARTICIPATIVO**. Solicitamos sua colaboração no sentido de responder esse **questionário** com precisão e prontidão ao roteiro aqui elaborado.

Cabe destacar o sigilo relativo aos participantes, que neste estudo não há respostas certas ou erradas, bem como não haverá individualização de respostas. Esteja certo de que a sua participação é muito importante para o êxito dessa pesquisa.

Cientes de sua valiosa contribuição, agradecemos antecipadamente.

Márcia Danielle Rodrigues Marques, orientando. E-mail: marciadanieller@gmail.com

Dr. Luiz Antônio Coêlho da Silva, Prof. orientador. E-mail: luidd@yahoo.com.br

ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO - I

PERFIL DO ENTREVISTADO

1.Gênero: () Feminino () Masculino

2.Faixa etária:

() 16 a 21 anos () 22 a 30 anos () 31 a 40 anos () 41 a 50 anos () acima de 51 anos

3.Escolaridade:

() Ensino Médio () Graduação () Pós-Graduação () Outros:_____

4.Tempo de serviço ou curso na UFCG?

() até 03 anos () 4 a 10 anos () 11 a 20 anos () 21 a 30 anos () acima de 30 anos

5.Você atua como membro em qual desses colegiados?

() Conselho Administrativo (CONSAD)

() Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE)

() Câmara Superior de Gestão Administrativo – Financeira

6.Há quanto tempo é membro do colegiado?_____

PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL, CRITÉRIOS NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA

7.Você Conhece o Plano de Desenvolvimento Institucional (2014 – 2019) da Universidade Federal de Campina Grande?

() Sim () Não

8.Se a resposta da questão anterior for afirmativa, você participou na construção do Plano de Desenvolvimento Institucional (2014 – 2019)?

() Sim () Não

Caso a resposta do item 8 seja sim, como se deu essa participação?

9.Conforme Regimento da UFCG, o Conselho Administrativo (CONSAD) e Centro de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) são responsáveis por aprovar em reunião conjunta a

proposta orçamentária anual dos Centros. E a Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira é responsável por aprovar o orçamento interno da UFCG. Como se deu o procedimento de deliberação realizado pelos conselhos para aprovação da proposta orçamentária para o ano de 2017?

10. Você considera que os conselhos na UFCG sejam uma forma eficiente de garantir a participação da comunidade universitária (discente, docente e técnico administrativo) na gestão orçamentária?

Sim Não

11. Você saberia informar qual foi o montante de recursos orçamentários disponibilizados para o Centro do qual você faz parte, no ano de 2017?

Sim Não

12. Você saberia responder quais os critérios adotados pela reitoria para a distribuição de recursos orçamentários junto aos Centros?

Sim Não

Se a resposta anterior for afirmativa, quais são os critérios?

13. Você entende que os critérios usados pela UFCG para distribuição de recursos orçamentários são claros e transparentes?

Sim Não

14. Na sua opinião, qual deveria ser o critério de alocação de recursos financeiros para os Departamentos e Centros? Pode ser marcada mais de uma alternativa.

Número de matrículas, peso do curso de acordo com definição pelo MEC, adicional estruturação destinado a cursos iniciantes e adicional para campus fora de sede.

Titulação do corpo docente

Número de matrículas

Número de matrículas, número de docentes e técnicos administrativos

Produção científica, titulação docente e número de matrículas

Todos os critérios citados acima.

() Outros critérios: _____

15. Qual foi sua participação no planejamento e gestão orçamentária para o ano de 2017?

() Participou integralmente da deliberação do orçamento

() Participou parcialmente da deliberação do orçamento

() Não participou da deliberação do orçamento

16. Caso tenha respondido (no item anterior) que participou parcialmente ou não participou da deliberação do orçamento da UFCG, como você gostaria de participar?

() Discutindo todas as prioridades da UFCG

() Discutindo as prioridades do seu Centro

() Discutindo as prioridades do seu Departamento

() Discutindo as prioridades da sua Unidade Acadêmica

() Não discutindo as prioridades

17. Você considera o planejamento e a gestão orçamentária da UFCG democráticos?

() Sim () Não

18. Você acredita ser possível a implantação do Orçamento Participativo na UFCG?

() Sim () Não

Por quê?

19. Você gostaria que a UFCG adotasse o Orçamento Participativo?

() Sim () Não

20. Se a UFCG adotasse o Orçamento Participativo, na sua opinião, qual deveria ser o nível de participação dos Conselhos, Centros, Unidades Acadêmicas, Coordenações e Comunidade Universitária?

() Todos deveriam participar na definição das prioridades

() Todos deveriam participar com níveis de responsabilidades diferentes

() A participação deveria ser a nível de Pró-Reitorias

() A participação deveria ser a nível de Conselhos

() A participação deveria incluir até o nível de Centros

() A participação deveria incluir até o nível de Unidades Acadêmicas

() A participação deveria incluir até o nível das Coordenações

21. Você acredita que os investimentos são mais efetivos com uma gestão participativa?

Sim Não

22. Na sua opinião, no tocante a transparência, após aprovação do orçamento junto aos conselhos e incluso na Lei Orçamentária Anual, a divulgação desse orçamento deve ocorrer por meio de (a):

Boletim interno

Site oficial institucional

Enviado através de e-mail para a comunidade universitária

Nenhuma das alternativas

Outros _____

23. Você considera que a prestação de conta da execução orçamentária apresentada através do “Relatório de Gestão no exercício de 2015” da UFCG possui uma linguagem acessível e simples, de forma que possibilite a compreensão por parte da comunidade universitária?

Sim Não

24. Faça, se desejar, algum comentário, justificativa ou acrescente algum assunto referente à (s) questões acima, ou ainda, sobre algum tema não abordado, fique à vontade.

Obrigada!



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP/UFPA**

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Prezado Diretor (a) e Vice - Diretor (a):

O presente instrumento de pesquisa constitui um dos elementos integrantes do Trabalho de Conclusão Final do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP como exigência para obtenção do **Certificado de Mestre em Administração Pública**, que deverá subsidiar a etapa referente à pesquisa de campo, cujo objetivo central é **AVALIAR O ATUAL MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PRATICADO PELA UFPA À LUZ DE UM MODELO PARTICIPATIVO**. Solicitamos sua colaboração no sentido de responder esse **questionário** com precisão e prontidão ao roteiro aqui elaborado.

Cabe destacar o sigilo relativo aos participantes, que neste estudo não há respostas certas ou erradas, bem como não haverá individualização de respostas. Esteja certo de que a sua participação é muito importante para o êxito dessa pesquisa.

Cientes de sua valiosa contribuição, agradecemos antecipadamente.

Márcia Danielle Rodrigues Marques, orientando. E-mail: marciadanieller@gmail.com

Dr. Luiz Antônio Coêlho da Silva, Prof. orientador. E-mail: luidd@yahoo.com.br

ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO - II

PERFIL DO ENTREVISTADO

1.Gênero: () Feminino () Masculino

2.Faixa etária:

() 18 a 21 anos () 22 a 30 anos () 31 a 40 anos () 41 a 50 anos () acima de 51 anos

3.Escolaridade:

() Graduação () Mestrado () Doutorado () Pós- Doutorado

4.Tempo de serviço na instituição?

() até 03 anos () 4 a 10 anos () 11 a 20 anos () 21 a 30 anos () acima de 30 anos

5.Tempo de serviço no cargo? _____

PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL, CRITÉRIOS NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA

6.A comunidade universitária (discente, docentes e técnicos administrativos) participou na construção do Plano de Desenvolvimentos Institucional (2014 – 2019) da Universidade Federal de Campina Grande/PB?

() Sim () Não

Caso a resposta do item 6 seja sim, como se deu essa participação?

7.Conforme Regimento da UFCG, o Conselho Administrativo (CONSAD) e Centro de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) são responsáveis por aprovar em reunião conjunta a proposta orçamentária anual dos Centros. E a Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira é responsável por aprovar o orçamento interno da UFCG. Como se deu o procedimento de deliberação realizado pelos colegiados para aprovação da proposta orçamentária para o ano de 2017?

8.Você considera que os conselhos na UFCG sejam uma forma eficiente de garantir a participação da comunidade universitária (discente, docente e técnico administrativo) na gestão orçamentária?

Sim Não

Justifique:

9. Do orçamento anual da UFCG para o ano de 2017, qual o valor de recursos orçamentários destinado ao Centro do qual você faz parte?

10. O valor destinado ao Centro é suficiente para cobrir:

Todos os gastos correntes e de capital

Apenas os gastos correntes

Apenas os gastos de capital

Parte dos gastos correntes e de capital

11. Quais os critérios adotados pela reitoria para a distribuição de recursos orçamentários junto aos Centros da UFCG?

12. Você considera que os critérios utilizados pela UFCG para distribuição de recursos orçamentários junto aos Centros são claros e transparentes?

Sim Não

13. Na sua opinião, qual deveria ser o critério de alocação de recursos para os Departamentos e Centros? Pode ser marcada mais de uma alternativa.

Número de matrículas, peso do curso de acordo com definição pelo MEC, adicional estruturação destinado a cursos iniciantes e adicional para campus fora de sede.

Titulação do corpo docente

Número de matrículas

Número de matrículas, número de docentes e técnicos administrativos

Produção científica, titulação docente e número de matrículas

Todos os critérios citados acima.

Outros critérios: _____

14. Qual foi o nível de participação do Centro, do qual você faz parte, na elaboração da proposta para o orçamento de 2017 da Universidade Federal de Campina Grande/PB?

Elaborou e encaminhou todas as necessidades do Centro

Elaborou de forma parcial as necessidades do Centro

Não elaborou as necessidades do Centro

15. Qual foi a participação da comunidade universitária (discente, docente e técnico administrativo) no planejamento e gestão orçamentária do Centro para o ano de 2017?

- Participou parcialmente da deliberação do orçamento
- Participou integralmente da deliberação do orçamento
- Não participou da deliberação do orçamento

16. Na condição de gestor, você acredita que a comunidade universitária deva participar da deliberação do orçamento da UFCG de que maneira?

- Discutindo todas as prioridades
- Discutindo as prioridades do seu Centro
- Discutindo as prioridades do seu Departamento
- Discutindo as prioridades da sua Unidade
- Não discutindo as prioridades

17. Na condição de gestor, você considera o planejamento e a gestão orçamentária da UFCG democráticos?

- Sim Não

18. Você acredita ser possível a implantação do Orçamento Participativo no Centro do qual você é gestor?

- Sim Não

Por quê?

19. Você acredita que os investimentos são mais efetivos com uma gestão participativa?

- Sim Não

20. Se a UFCG adotasse o Orçamento Participativo, na sua opinião, qual deveria ser o nível de participação dos Conselhos, Centros, Unidades Acadêmicas, Coordenações e Comunidade Universitária?

- Todos deveriam participar na definição das prioridades
- Todos deveriam participar com níveis de responsabilidades diferentes
- A participação deveria ser a nível de Pró-Reitorias
- A participação deveria ser a nível de Conselhos
- A participação deveria incluir até o nível de Centros
- A participação deveria incluir até o nível de Unidades Acadêmicas
- A participação deveria incluir até o nível das Coordenações

21. Na sua opinião como gestor, quais são os pontos fortes e fracos do atual modelo de planejamento e gestão orçamentária adotados pela UFCG?

22. Na sua opinião, no tocante a transparência, após aprovação do orçamento junto aos Conselhos e incluso na Lei Orçamentária Anual, a divulgação desse orçamento deve ocorrer por meio de (a):

- Boletim interno
- Site oficial institucional
- Enviado através de e-mail para a comunidade universitária
- Nenhuma das alternativas
- Outros: _____

23. Você considera que a prestação de conta da execução orçamentária apresentada através do “Relatório de Gestão no exercício de 2015” da UFCG possui uma linguagem acessível e simples, de forma que possibilite a compreensão por parte da comunidade universitária?

- Sim Não

24. Faça, se desejar, algum comentário, justificativa ou acrescente algum assunto referente à (s) questões acima, ou ainda, sobre algum tema não abordado, fique à vontade.

Obrigada!



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROFIAP/UFCEG**

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Prezados Reitor e Vice - Reitor:

O presente instrumento de pesquisa constitui um dos elementos integrantes do Trabalho de Conclusão Final do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP como exigência para obtenção do **Certificado de Mestre em Administração Pública**, que deverá subsidiar a etapa referente à pesquisa de campo, cujo objetivo central é **AVALIAR O ATUAL MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PRATICADO PELA UFCEG À LUZ DE UM MODELO PARTICIPATIVO**. Solicitamos sua colaboração no sentido de responder esse **questionário** com precisão e prontidão ao roteiro aqui elaborado.

Cabe destacar o sigilo relativo aos participantes, que neste estudo não há respostas certas ou erradas, bem como não haverá individualização de respostas. Esteja certo de que a sua participação é muito importante para o êxito dessa pesquisa.

Cientes de sua valiosa contribuição, agradecemos antecipadamente.

Márcia Danielle Rodrigues Marques, orientando. E-mail: marciadanieller@gmail.com

Dr. Luiz Antônio Coêlho da Silva, Prof. orientador. E-mail: luidd@yahoo.com.br

ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO - III

PERFIL DO ENTREVISTADO

1.Gênero: () Feminino () Masculino

2.Faixa etária:

() 18 a 21 anos () 22 a 30 anos () 31 a 40 anos () 41 a 50 anos () Acima de 51 anos

3.Escolaridade:

() Graduação () Mestrado () Doutorado () Pós- Doutorado

4.Tempo de serviço na instituição?

() Até 03 anos () 4 a 10 anos () 11 a 20 anos () 21 a 30 anos () Acima de 30 anos

5.Tempo de serviço no cargo? _____

PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL, CRITÉRIOS NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA

6.A comunidade universitária (discente, docentes e técnicos administrativos) participou na construção do Plano de Desenvolvimentos Institucional (2014 – 2019) da Universidade Federal de Campina Grande/PB?

() Sim () Não

Caso a resposta do item 6 seja sim, como se deu essa participação?

7.Conforme Regimento da UFCG, o Conselho Administrativo (CONSAD) e Centro de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) são responsáveis por aprovar em reunião conjunta a proposta orçamentária anual dos Centros, e a Câmara Superior de Gestão Administrativo-Financeira é responsável por aprovar o orçamento interno da UFCG. Como se deu o procedimento de deliberação realizado pelos colegiados para aprovação da proposta orçamentária para o ano de 2017?

8.Você considera que os Conselhos na UFCG sejam uma forma eficiente de garantir a participação da comunidade universitária (discente, docente e técnico administrativo) na gestão orçamentária?

Sim Não

Justifique:

9. Quais são os critérios adotados pela reitoria para distribuição de recursos orçamentários junto aos Centros?

10. Na condição de gestor, você considera que os critérios utilizados para distribuição de recursos orçamentários junto aos Centros são claros e transparentes?

Sim Não

11. Na sua opinião, qual deveria ser o critério de alocação de recursos para os Departamentos e Centros. Pode ser marcada mais de uma alternativa.

Número de matrículas, peso do curso de acordo com definição pelo MEC, adicional estruturação destinado a cursos iniciantes e adicional para campus fora de sede.

Titulação do corpo docente

Número de matrículas

Número de matrículas, número de docentes e técnicos administrativos

Produção científica, titulação docente e número de matrículas

Todos os critérios citados acima.

Outros critérios: _____

12. Qual foi a participação da comunidade universitária (discente, docente e técnico administrativo) no planejamento e gestão orçamentária de 2017?

Participou parcialmente da deliberação do orçamento

Participou integralmente da deliberação do orçamento

Não participou da deliberação do orçamento

13. Qual foi o nível de participação dos Centros na elaboração do orçamento de 2017 da Universidade Federal de Campina Grande/PB?

Elaborou e encaminhou todas as necessidades

Elaborou de forma parcial as necessidades

Não elaborou as necessidades

14. Qual o valor destinado a UFCG no orçamento anual de 2017?

15. O valor destinado é suficiente para cobrir:

- Todos os gastos correntes e de capital
- Apenas os gastos correntes
- Apenas os gastos de capital
- Parte dos gastos correntes e de capital

16. Na condição de gestor, você acredita que a comunidade universitária deva participar da deliberação do orçamento da UFCG?

- Discutindo todas as prioridades
- Discutindo as prioridades do seu Centro
- Discutindo as prioridades do seu Departamento
- Discutindo as prioridades da sua Unidade
- Não discutindo as prioridades

17. Na condição de gestor, você considera o planejamento e a gestão orçamentária da UFCG democráticos?

- Sim Não

18. Você acredita ser possível a implantação do Orçamento Participativo na UFCG?

- Sim Não

Por quê?

19. Você acredita que os investimentos são mais efetivos com uma gestão participativa?

- Sim Não

20. Se a UFCG adotasse o Orçamento Participativo, na sua opinião, qual deveria ser o nível de participação dos Conselhos, Centros, Unidades Acadêmicas, Coordenações e Comunidade Universitária?

- Todos deveriam participar na definição das prioridades
- Todos deveriam participar com níveis de responsabilidades diferentes
- A participação deveria ser a nível de Pró-Reitorias
- A participação deveria ser a nível de Conselhos
- A participação deveria incluir até o nível de Centros
- A participação deveria incluir até o nível de Unidades Acadêmicas
- A participação deveria incluir até o nível das Coordenações

21. Na sua opinião como gestor, quais são os pontos fortes e fracos do atual modelo de planejamento e gestão orçamentária adotados pela UFCG?

22. Na sua opinião, no tocante a transparência, após aprovação do orçamento junto aos conselhos e incluso na Lei Orçamentária Anual, a divulgação desse orçamento deve ocorrer por meio de (a):

- Boletim interno
- Site oficial institucional
- Enviado através de e-mail para a comunidade universitária
- Nenhuma das alternativas
- Outros _____

23. Você considera que a prestação de conta da execução orçamentária apresentada através do “Relatório de Gestão no exercício de 2015” da UFCG possui uma linguagem acessível e simples, de forma que possibilite a compreensão por parte da comunidade universitária?

- Sim Não

24. Faça, se desejar, algum comentário, justificativa ou acrescente algum assunto referente à(s) questões acima, ou ainda, sobre algum tema não abordado, fique à vontade.

Obrigada!