

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL - PROFIAP**

FERNANDO HENRIQUE OLIANA

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA PROPOSTA DE MODELO DE
ELABORAÇÃO PARA A UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL
DO PARANÁ - CÂMPUS LONDRINA**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2018

FERNANDO HENRIQUE OLIANA

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:

**Uma proposta de modelo de elaboração para a Universidade
Tecnológica Federal do Paraná – Câmpus Londrina**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Armando Rasoto

Coorientador: Prof. Dr. Sandro César Bortoluzzi

CURITIBA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca UTFPR - Câmpus Londrina

O46o Oliana, Fernando Henrique

Orçamento participativo: uma proposta de modelo de elaboração para a Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Câmpus Londrina / Fernando Henrique Oliana. – Curitiba: [s.n.], 2018.

169 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Armando Rasoto

Coorientador: Prof. Dr. Sandro César Bortoluzzi

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP. Curitiba, 2018.

Bibliografia: f. 154-161

1. Administração Pública. 2. Orçamento. 3. Participação Social. 4. Finanças Públicas. I. Rasoto, Armando, orient. II. Bortoluzzi, Sandro César, coorient. III. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. IV. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP. V. Título.

CDD: 351



TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº

001

A Dissertação de Mestrado intitulada:

Orçamento Participativo: Uma proposta de modelo de elaboração para a Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Campus Londrina.

defendida em sessão pública pelo candidato:

Nome do Candidato: Fernando Henrique Oliana

Instituição / Campus: Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campus Londrina

no dia 30 de maio de 2018, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública, área de concentração Políticas Públicas: Formulação e Gestão, e aprovada em sua forma final, pelo Mestrado Profissional em Administração Pública.

Banca Examinadora:

Componentes da Banca (Nomes)			Instituição / Campus
Prof. Dr.	Armando Rasoto	Presidente	UTFPR / Curitiba
Prof(a). Dr(a).	Liliane Canopf	Membro 1	UTFPR / Pato Branco
Prof. Dr.	Saulo Fabiano Amâncio Vieira	Membro 2	Universidade Estadual de Londrina

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 12 de junho de 2018.

Prof. Cezar Augusto Romano, Dr.

Nome do Coordenador do PROFIAP-UTFPR

Assinatura e Carimbo

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais,
Nilson e Lina, por sempre me
possibilitarem dedicar-me aos estudos, e
à minha esposa, Jeniffer, por sempre me
incentivar, me auxiliar e me compreender
nessa jornada. A vocês, dedico este
trabalho, que não é meu, é nosso.

AGRADECIMENTOS

Externo meus mais sinceros e profundos agradecimentos

À Deus, que me oportunizou uma vida repleta de desafios e aprendizados e, agora, tranquila, mas sempre rodeado por pessoas excepcionais, amorosas e dispostas a me auxiliar a ser alguém melhor, sempre! Obrigado Senhor, me auxilie a utilizar esta conquista para fazer um mundo melhor.

Aos meus pais, Nilson e Lina, razão da minha persistência e dedicação aos estudos, que me possibilitaram o que não tiveram, que me apoiaram, me compreenderam sem entender, que me amam, mesmo nas minhas fúrias, que se alegram com minhas conquistas, que me reerguem nas derrotas, que estão ao meu lado e me mostram que família e amor estão acima de qualquer título ou bem material. Amo vocês, sou grato por tudo o que vivemos, há muito de vocês em mim. Sintam-se orgulhosos de si mesmos, essa conquista é nossa!

À minha esposa Jeniffer, que tanto me encorajou, me incentivou e me reanimou nas muitas dificuldades que tive para chegar até aqui. Sou grato a você pelas ideias discutidas, pelas sugestões, pelos auxílios, mas, acima de tudo, pelos bastidores deste trabalho, pelos momentos únicos que vivemos até aqui e que me fazem querer ser alguém melhor.

Aos meus orientadores Sandro e Armando, que me possibilitaram fazer deste trabalho o início da concretização de um sonho: uma Gestão Pública mais justa, transparente e participativa.

Aos demais membros da banca, Kátia, Liliane e Saulo, que dedicaram seu tempo em me auxiliar na construção deste trabalho. Especialmente ao professor Saulo, que contribuiu muito para o avanço da pesquisa desde a Qualificação, registro aqui a minha admiração e gratidão pela dedicação ao meu trabalho.

À UTFPR Câmpus Londrina, que me permitiu conciliar o trabalho e os estudos.

À professora Rosângela, que lutou para oportunizar este curso para os Câmpus do interior do estado.

Aos professores do curso, aos colegas de turma, meu agradecimento pela oportunidade de compartilharmos conhecimentos e experiências.

Por fim, agradeço a todos que, diretamente ou indiretamente, tiveram influência na minha vida, carrego comigo uma parte de vocês.

Nos momentos ruins, aprenda a lição
e lembre-se: isso passa.
Nos momentos bons, desfrute o
máximo que puder, mas lembre-se
que isso também passa.
(CHICO XAVIER)

OLIANA, Fernando Henrique. **Orçamento Participativo**: Uma proposta de modelo de elaboração para a Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Câmpus Londrina. 2018, 169f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

RESUMO

A institucionalização de instrumentos que possibilitem a participação social nas decisões públicas, dentre eles o Orçamento Participativo, tem contribuído para a melhoria da eficiência do gasto público, promovendo um alinhamento das ações dos gestores públicos e das demandas externadas pela população. Nesse sentido, este trabalho teve como objetivo conceber um modelo de elaboração de Orçamento Participativo aplicável à realidade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) Câmpus Londrina. Em termos metodológicos, a pesquisa foi conduzida da seguinte forma: inicialmente, realizou-se uma revisão da literatura sobre Orçamento Participativo e suas diferentes aplicações em Instituições Públicas de Ensino Superior, a fim de elaborar um modelo teórico genérico de Orçamento Participativo voltado a essas instituições. Quanto à parte prática da pesquisa, foi levantada a forma como se dá atualmente o processo de elaboração do orçamento anual na UTFPR Câmpus Londrina por meio de entrevistas com a Equipe de Gestão anterior, responsável pela elaboração do orçamento vigente. A seguir, investigou-se a predisposição da comunidade universitária em participar da implantação e manutenção do instrumento de Orçamento Participativo na instituição e suas percepções quanto à sistemática atualmente empregada. Foram realizadas, ainda, entrevistas com os membros da atual Equipe de Gestão da instituição, a fim de levantar sua predisposição em descentralizar o poder decisório e seu comprometimento frente a uma possível implantação do instrumento na universidade. A pesquisa mostrou que o processo atual de elaboração do orçamento na instituição é caracterizado pela centralização do poder de decisão e que a redistribuição interna de recursos ocorre envolta a critérios subjetivos. No entanto, os membros da atual Gerência mostraram-se dispostos a analisar a possibilidade de institucionalizar o OP na universidade. Além disso, expressiva parcela da comunidade universitária demonstrou predisposição em participar da elaboração do orçamento da instituição, alegando, ainda, que as ações atuais não estão totalmente alinhadas com suas necessidades e que não se sentem representados de fato no modelo atual. Com isso, confeccionou-se um modelo de elaboração de Orçamento Participativo para a UTFPR Câmpus Londrina que propõe a sensibilização e a capacitação da comunidade universitária para as potencialidades do instrumento e a promoção de plenárias em nível de Unidades Gestoras de Recursos, para discussão e decisão dos orçamentos dessas unidades por seus membros internos. Dessa forma, dentro dos limites e possibilidades levantados, a institucionalização do instrumento poderá alinhar as demandas da comunidade universitária com as ações executadas no orçamento da instituição, conferindo maior descentralização e democratização do poder de decisão no processo de elaboração.

Palavras-chave: Orçamento Público; Orçamento Participativo; Processo de elaboração do orçamento; Instituições Públicas de Ensino Superior; Participação social.

OLIANA, Fernando Henrique. **Participatory Budget:** A proposal of an elaboration model for the Federal University of Technology – Parana, in Londrina Campus. 2018, 169s. Dissertation (Professional Master Degree in Public Administration) – Professional Master's Program in Public Administration in National Network – PROFIAP, Federal University of Technology – Parana, Curitiba, 2018.

ABSTRACT

The institutionalization of instruments that allow social participation in public decisions, among them the Participatory Budget, has contributed to improve the efficiency of public spending, promoting an alignment of the actions of public managers and the demands expressed by the population. In this sense, this work had as main objective to conceive a model of elaboration of Participative Budget applicable to the reality of the Federal Technological University of Paraná (UTFPR) Câmpus Londrina. Methodologically, the research was conducted as follows: initially, a review of the literature on Participatory Budgeting and its different applications in Public Institutions of Higher Education was carried out, in order to elaborate a generic theoretical model for Participatory Budgeting to these institutions. As for the practical part of the research, the way has been conducted the annual budget elaboration process at UTFPR Londrina was raised through interviews with the previous management team, responsible for preparing the current budget. Next, was investigated the predisposition of the university community in general in participating in the implantation and maintenance of the Participatory Budgeting instrument in the institution and their perceptions regarding the systematics currently employed. Interviews were also conducted with the members of the current Management Team of the institution, in order to verify their predisposition to decentralize decision making power and their commitment to a possible implantation of the instrument in the university. The research showed that the current process of the budget elaboration in the UTFPR Londrina is characterized by the centralization of decision power and that the internal decentralization of resources occurs in a subjective way. However, members of the current Management Team stated that they are willing to analyze the possibility of institutionalizing the OP in the university. In addition, the vast majority of the university community showed a willingness to participate in the institution's budget elaboration, also claiming that current actions are not fully aligned with their needs and that they do not feel represented in the current model. With this, a model for the elaboration of a Participatory Budget for the UTFPR Câmpus Londrina was developed, which proposes the sensitization and training of the university community for the potentialities of the instrument and the promotion of plenary sessions at the level of Resource Management Units, for discussion and budgets of these units by their internal members. With this, a model for the elaboration of a Participatory Budget for the UTFPR Câmpus Londrina was developed, which proposes the sensitization and training of the university community for the potentialities of the instrument and the promotion of plenary sessions at the level of Resource Management Units, for discussion and budgets of these units by their internal members.

Keywords: Public budget, Participatory Budgeting; Budget elaboration process; Public Institutions of Higher Education; Social participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Interligação entre os objetivos específicos para o atingimento do objetivo geral	20
Figura 2 – Procedimentos para elaboração de um modelo teórico genérico de Orçamento Participativo para Instituições Públicas de Ensino Superior	72
Figura 3 – Procedimentos para compreensão do processo de elaboração do orçamentário na UTFPR Câmpus Londrina	73
Figura 4 – Procedimentos para verificação da flexibilidade da instituição, dos agentes da comunidade universitária e do processo orçamentário atual para implantação de um OP	76
Figura 5 – Fases de elaboração de um Orçamento Participativo em IPES.....	81
Figura 6 – Organograma de UTFPR Câmpus Londrina	96
Figura 7 - Fluxograma do processo de elaboração do orçamento da UTFPR Câmpus Londrina	123
Figura 8 - Fases de elaboração de um Orçamento Participativo na UTFPR Câmpus Londrina	137

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fórmula do número de alunos equivalentes na UNIVASF	56
Quadro 2 – Características dos modelos de OP propostos/implantados em Instituições Públicas de Ensino Superior	64
Quadro 3 – Diferenças e semelhanças na participação dos agentes acadêmicos e na discussão das categorias de despesas dos modelos de OP propostos/implantados em IPES	66
Quadro 4 – Carências do sistema atual da UTFPR e soluções consideradas para a elaboração de um modelo de OP para a UTFPR Câmpus Londrina.....	100
Quadro 5 – Carência do sistema atual quanto ao processo de planejamento do orçamento da UTFPR Câmpus Londrina e solução considerada para a elaboração de um modelo de OP	101
Quadro 6 – Carências do sistema atual com relação à representatividade da comunidade universitária e soluções consideradas para a elaboração de um modelo de OP local.....	105
Quadro 7 – Carências do sistema atual com relação aos instrumentos para participação da comunidade e soluções consideradas para a elaboração de um modelo de OP local.....	107
Quadro 8 – Carências do sistema atual com relação à redistribuição interna de recursos e soluções consideradas para a elaboração de um modelo de OP local .	115
Quadro 9 – Carência do sistema atual com relação à possibilidade de contingenciamento orçamentário e solução considerada para a elaboração de um modelo de OP local.....	118
Quadro 10 – Carência do sistema atual com relação às alocações dos recursos próprios e solução considerada para a elaboração de um modelo de OP local.....	120
Quadro 11 – Receios externados pela Equipe de Gestão e as soluções consideradas para a elaboração de um modelo de OP local	127
Quadro 12 – Particularidades e predisposição dos agentes universitários e as soluções consideradas para a elaboração de um modelo de OP local	130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAP: Comitê de Acompanhamento Permanente
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCOP: Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo
CEAEOP: Comissão Especial de Acompanhamento da Execução do Orçamento Participativo
CEP: Comitê de Ética em Pesquisa
CF/88: Constituição Federal de 1988
CNPq: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COP: Conselho do Orçamento Participativo
COPLAD: Conselho de Planejamento e Administração
COUNI: Conselho Universitário
DASP: Departamento de Administração do Serviço Público
DCE: Diretório Central dos Estudantes
DIRPLAD: Diretoria de Planejamento e Administração
FINEP: Financiamento de Estudos e Projetos
FPF: Fundo Público Federal
GAOP: Grupo de Apoio ao Orçamento Participativo
IFES: Instituições Federais de Ensino Superior
IFPB: Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia da Paraíba
IPES: Instituições Públicas de Ensino Superior
LDB: Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA: Lei Orçamentária Anual
MATRIZ OCC: Matriz de Orçamento de Custeio e Capital
MEC: Ministério da Educação
MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONU: Organização das Nações Unidas
OP: Orçamento Participativo
PL: Plenária Local
PNE: Plano Nacional da Educação
PPA: Plano Plurianual
PT: Plenária Temática
SIORG: Sistema de Orçamento e Gestão

SOF: Secretaria de Orçamento Federal

TAE: Técnico-Administrativo em Educação

TCLE: Termo de Consentimento Livre Esclarecido

UESB: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

UFPE: Universidade Federal de Pernambuco

UFRJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro

UG: Unidade Gestora

UGD: Unidade de Gestão Descentralizada

UGR: Unidade Gestora de Recursos

UL: Unidade Local

UNEDS: Unidade de Ensino Descentralizada

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNIVASF: Universidade Federal do Vale do São Francisco

UPA: Unidade Político-Administrativa

UTFPR: Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 OBJETIVOS	19
1.1.1 OBJETIVO GERAL	19
1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	19
1.2 JUSTIFICATIVA	20
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO	23
2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO PARTICIPATIVO NO BRASIL	32
2.3 O EMPREGO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.....	44
2.4 ESTUDOS PRECEDENTES SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR.....	51
2.4.1 <i>Orçamento Participativo na Universidade Federal do Rio de Janeiro</i>	52
2.4.2 <i>Orçamento Participativo na Universidade Federal do Vale do São Francisco</i>	54
2.4.3 <i>Orçamento Participativo na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia</i>	56
2.4.4 <i>Orçamento Participativo na Universidade Federal de Pernambuco</i>	58
2.4.5 <i>Orçamento Participativo no Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia da Paraíba – Câmpus Picuí</i>	61
2.4.6 <i>Características principais dos modelos de Orçamento Participativo em Instituições Públicas de Ensino Superior</i>	63
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	67
3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO.....	67
3.2 PROCEDIMENTOS PARA REVISÃO E ANÁLISE DA LITERATURA.....	69
3.3 PROCEDIMENTOS PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	71
3.3.1 <i>Procedimentos para elaboração de um modelo teórico genérico de Orçamento Participativo para Instituições Públicas de Ensino Superior</i>	71
3.3.2 <i>Procedimentos para compreensão do processo de elaboração do orçamento na UTFPR Câmpus Londrina</i>	73
3.3.3 <i>Procedimentos para verificação da flexibilidade da instituição, dos agentes e do processo atual para análise da viabilidade de implantação de um modelo de Orçamento Participativo na UTFPR Câmpus Londrina</i>	75
3.3.4 <i>Procedimentos para construção do modelo de Orçamento Participativo para a UTFPR Câmpus Londrina</i>	78
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	79
4.1 PROPOSTA DE UM MÉTODO TEÓRICO GENÉRICO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR	79
4.1.1 <i>Fluxograma do processo de elaboração do OP proposto às IPES</i>	80
4.1.2 <i>Fases do processo de Orçamento Participativo proposto às IPES</i>	81

4.2. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ CÂMPUS LONDRINA	92
4.2.1 <i>A Universidade Tecnológica Federal do Paraná e o Câmpus Londrina.....</i>	93
4.2.1.1 <i>A Universidade Tecnológica Federal do Paraná.....</i>	93
4.2.2 <i>O processo de elaboração e distribuição orçamentária na Universidade Tecnológica Federal do Paraná Câmpus Londrina.....</i>	98
4.2.3 <i>Validação das informações.....</i>	123
4.3 FLEXIBILIDADE DA INSTITUIÇÃO, DOS AGENTES E DO PROCESSO QUANTO À IMPLANTAÇÃO DE UM ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA UTFPR CÂMPUS LONDRINA	125
4.3.1 <i>Flexibilidade da equipe de gestão da instituição.....</i>	125
4.3.2 <i>Flexibilidade dos agentes acadêmicos</i>	128
4.3.3 <i>Flexibilidade da normatização da UTFPR Câmpus Londrina</i>	131
4.4 MODELO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ELABORADO PARA A UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ - CÂMPUS LONDRINA	132
4.4.1 <i>Parâmetros do processo de elaboração do Orçamento Participativo proposto à UTFPR Câmpus Londrina.....</i>	133
4.4.2 <i>Fluxograma do processo de elaboração do Orçamento Participativo proposto à UTFPR Câmpus Londrina.....</i>	137
4.4.3 <i>Fases do processo de Orçamento Participativo proposto à UTFPR Câmpus Londrina.....</i>	138
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	148
REFERÊNCIAS.....	154
APÊNDICE I.....	162
APÊNDICE II.....	163
APÊNDICE III.....	165
APÊNDICE IV	166
APÊNDICE V	169

1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira, acompanhando a tendência mundial, vem buscando continuamente desenvolver mecanismos de aprimoramento para um planejamento, gestão e controle de recursos governamentais cada vez mais eficientes e voltados ao interesse público. Importante passo foi dado em 1964, resultante das solicitações e apelos originários das mais diversas áreas (GIACOMONI, 2012), com a criação da Lei Federal n. 4.320 (BRASIL, 1964) que estatuiu normas para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos, padronizando procedimentos para todos os níveis de governo.

Com isso, o orçamento público, até então tratado de forma estritamente monetária, sem grandes preocupações quanto à compreensibilidade, detalhamento e justificativa dos gastos, passou a constituir-se em um instrumento de planejamento mais efetivo, por meio da identificação dos programas de trabalho, dos projetos e atividades, do estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, e previsão de custos das ações governamentais (MORAIS; SILVA, 2011).

À função de planejamento somaram-se as funções de gestão e controle dos recursos públicos conferidas pelo Decreto-Lei n. 200 (BRASIL, 1967). Essa norma trouxe ainda outros avanços substanciais na Administração Pública Federal, como ao dispor sobre a divisão da Administração Pública em Administração Direta e Administração Indireta, elucidando sobre as classificações desta última que contempla, dentre outras, as Autarquias.

Entes autônomos, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, que executam atividades típicas do Estado, as Autarquias possuem, ainda, gestão administrativa e financeira descentralizada, encontrando-se vinculadas aos Ministérios de sua respectiva atividade-fim (PALUDO, 2013).

Nesse sentido, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), Autarquias Federais vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), possuem, além das prerrogativas estipuladas pelo Decreto-Lei supracitado, autonomia didático-científica, conferida pelo artigo n. 207 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988).

Também ao estabelecer o Estado Democrático de Direito e instituir o planejamento governamental de forma mais robusta, a CF/88 (BRASIL, 1988) possibilitou o uso de ferramentas estatais voltadas à transparência pública e participação direta da sociedade nas ações do governo, caracterizando-se como um

marco na relação Estado-cidadão (PIRES; MOTTA, 2006). A Carta Magna contribuiu, também, com avanços no planejamento e gestão orçamentária, ao estabelecer a obrigatoriedade da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA) e complementar questões ligadas à Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com isso, o orçamento público, que até então não possuía grande rigor instrumental, tampouco planejamento efetivo e estruturado a médio prazo (MORAIS; SILVA, 2011), foi impactado beneficemente pelas inovações trazidas pela norma maior. Nesse sentido, a CF/88 realizou uma revolução na questão pública orçamentária brasileira ao atribuir características de planejamento ao orçamento, reforçando a concepção de que planejamento e orçamento estão associados como elos de um mesmo sistema (GIACOMONI, 2012).

A fim de permitir que o orçamento seja executado a partir do início do exercício financeiro seguinte, o processo de discussão e elaboração da proposta orçamentária desenvolve-se praticamente durante todo o ano (PISCITELLI, TIMBÓ; ROSA, 1997) anterior ao de sua execução, de forma a identificar previamente os recursos disponíveis e mobilizáveis que serão aplicados segundo as prioridades estabelecidas em função da política implementada pelo governante, constituindo-se no mais importante instrumento de gestão dos recursos públicos (PIRES; MOTTA, 2006).

As Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) em geral utilizam-se desse instrumento de planejamento, gestão e controle de recursos públicos com o objetivo de custear a manutenção de sua atividade finalística, ou seja, no alcance de um ensino superior de qualidade e excelência, por meio da aplicação direta dos recursos públicos recebidos (MILIONI; BEHR; GOULARTE, 2015).

Para sua manutenção e expansão, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) recebem do Ministério da Educação (MEC) dotação orçamentária, cuja quantia é determinada por meio de um cálculo de rateio entre todas as IFES, entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a Educação Básica e os projetos prioritários do governo, destinada para o custeamento de suas despesas com pessoal, com a manutenção e com o investimento (MILIONI; BEHR, GOULARTE, 2015).

Como instituição pública essencial para o desenvolvimento social e econômico do país (FRANCISCO; FARIA, 2008), dependente de recursos públicos, que são limitados, para sua manutenção e expansão, é recomendável à IPES debruçarem-se sobre um planejamento e gestão de recursos pautados pela eficiência na gestão dos

recursos, pela transparência, e por uma boa gestão acadêmica, alicerces básicos para desenvolverem suas atividades com excelência (GAMA JUNIOR; BOUZADA, 2015).

Nesse raciocínio, Morgado (2011) afirma ser recomendável às IPES buscar não somente atribuir recursos orçamentários a determinadas despesas, mas também reduzir valores alocados a determinados itens, por meio da diminuição de custos, como forma de propiciar recursos para o aumento dos valores alocados a outras despesas de maior relevância.

Entretanto, em uma instituição portadora de uma diversidade de agentes, possuidores de diferentes necessidades, opiniões, objetivos, classes sociais, credos, idades, advindos de diferentes regiões e culturas, a tarefa de conduzir todas essas variáveis para o atingimento da satisfação geral dos anseios, em favor do bem comum, constitui-se em um desafio (ALMEIDA JUNIOR; TOSTA, 2011).

Na elaboração do orçamento das IPES, suas unidades internas disputam os recursos limitados de tal forma, que os tomadores de decisões exercem mais a sua habilidade de negociação do que a sua capacidade técnica em escolher racionalmente as melhores alternativas para a aplicação dos recursos à disposição (PIRES; ROSA; SILVA, 2010).

Esse quadro se agrava ao deparar-se com adversidades externas à instituição, como recursos financeiros insuficientes para manter as atividades, instabilidade econômica com cortes orçamentários no transcurso da execução orçamentária, ou, ainda, impedimentos legais, pois ao gestor público só é permitido executar o que a legislação o permite (PALUDO, 2013).

Contudo, Trigueiro (1999) adverte que a principal ameaça às universidades não está fora dela, mas sim internamente, na dificuldade e resistência em adequar-se a um novo contexto de relações sociais. Nesse quadro, as IPES devem implementar avanços em um dos principais instrumentos de planejamento e de controle dos recursos orçamentários (PIRES; ROSA; SILVA, 2010), seu orçamento anual.

De modo a buscar um avanço na eficiência dos recursos orçamentários e a alinhar os interesses e necessidades de seu público-alvo, favorecendo a promoção de qualidade de vida e desenvolvimento local, instituições públicas, sobretudo nos municípios, têm se utilizado do Orçamento Participativo (OP), um programa que visa possibilitar a intervenção popular na elaboração da proposta orçamentária, na definição das prioridades e na aplicação dos recursos públicos, possibilitando ao

gestor, conhecer as necessidades mais urgentes da comunidade para decidir, democraticamente, quais prioridades comporão o orçamento anual da instituição (CREPALDI; CREPALDI, 2013).

O OP amplia a possibilidade de gerir recursos públicos em benefício da coletividade por meio da abertura de diálogo entre Estado e sociedade, onde serão coletadas as sugestões, votadas as prioridades e, por fim, encaminhadas ao governo para que ele atenda a solicitação mediante investimento público (CREPALDI; CREPALDI, 2013).

De modo geral, trata-se de uma prática de origem brasileira reconhecida mundialmente (SINTOMER, 2013), na qual a sociedade é consultada publicamente, por meio de reuniões abertas, acerca da destinação do todo ou de parte dos recursos públicos.

Em um ambiente onde a necessidade de contenção de gastos é constante, o Poder Executivo, muitas vezes, ao longo do exercício da execução orçamentária, edita decretos que reduzem os limites orçamentários e financeiros das instituições dependentes de seus repasses, limites esses que já haviam sido anteriormente autorizados na aprovação do orçamento pelo Legislativo para serem gastos (SILVA, 2016). Segundo Giacomoni (2012), esses decretos são conhecidos como Decretos de Contingenciamento, que desautorizam as instituições a utilizarem-se de determinado montante de crédito anteriormente autorizado na lei orçamentária. Tal fato resulta em um replanejamento nessas instituições, de forma a adequarem-se a um novo e menor teto orçamentário.

Para Pires, Rosa e Silva (2010), os recursos orçamentários cada vez mais insuficientes para atender suas demandas tendem a fazer com que as IPES descentalizem seu processo de elaboração e distribuição orçamentária, tornando-o desconcentrado, transparente, flexível e corresponsável, de forma a melhorar a performance de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Portanto, considerando as instabilidades econômicas, políticas, sociais e administrativas a que estão sujeitas as IPES, tanto externamente quanto internamente, a implantação de um OP nessas instituições possibilitaria a comunidade universitária participar ativamente do processo de elaboração do orçamento da instituição, não mais restringindo sua participação popular ao ato de votar para escolher o representante máximo da instituição (PIRES, 1999), compreendendo as

dificuldades de decisão na elaboração da ferramenta e alinhando as demandas da comunidade universitária com as ações incluídas na peça orçamentária pela Equipe de Gestão da instituição.

Nesse ideal democrático, com base nas conclusões de Pase (2003) sobre a capacidade de o OP diminuir as diferenças sociais, econômicas e culturais, a instituição poderia constituir-se em um efetivo espaço de construção cidadã onde o direito à participação e o poder de decisão são conferidos a todo e qualquer participante.

Contudo, não há um modelo de OP aplicável a todas as instituições, de forma tal que cada instituição deve implantar um modelo que melhor se adequa dentro as limitações e possibilidades da instituição.

No contexto apresentado, emerge o seguinte problema de pesquisa: que modelo de elaboração de Orçamento Participativo pode ser apresentado como passível de implantação na UTFPR Câmpus Londrina e condizente com a realidade da instituição?

1.1 OBJETIVOS

Nesta subseção do trabalho, apresenta-se o objetivo geral e os objetivos específicos a serem alcançados pela presente pesquisa.

1.1.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste trabalho é elaborar um modelo de Orçamento Participativo aplicável à realidade da UTFPR Câmpus Londrina.

1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Com vistas a elaborar um modelo de Orçamento Participativo para a UTFPR Câmpus Londrina, tem-se como objetivos específicos:

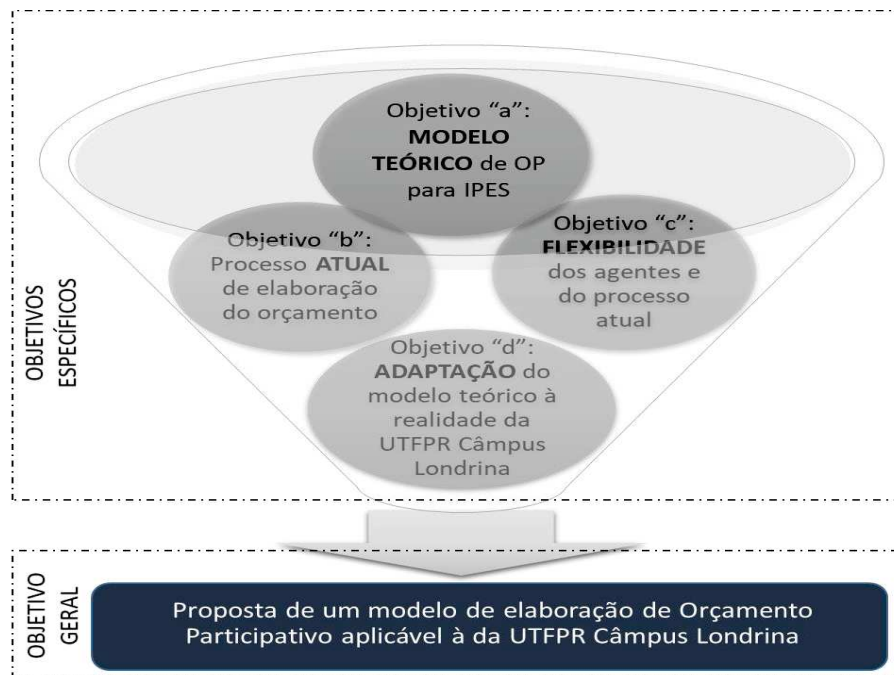
- a) Elaborar, com base na literatura, um modelo teórico genérico de Orçamento Participativo para Instituições Públicas de Ensino Superior;
- b) Verificar como se dá o processo de elaboração e distribuição do Orçamento na UTFPR Câmpus Londrina;

c) Levantar a predisposição da Equipe de Gestão em descentralizar o poder, dos atores da comunidade universitária em envolverem-se no processo e as possibilidades de adaptação do sistema atual.

d) Adaptar o modelo teórico genérico de Orçamento Participativo à realidade da UTFPR Câmpus Londrina.

Demonstra-se na Figura 1 a interligação entre os objetivos específicos que convergem para o atingimento do objetivo geral.

Figura 1 - Interligação entre os objetivos específicos para o atingimento do objetivo geral



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

1.2 JUSTIFICATIVA

A justificativa para a realização desta pesquisa está alicerçada nas contribuições teóricas e práticas para a área de planejamento governamental, participação social e gestão orçamentária em IPES.

A contribuição teórica caracteriza-se pelo estudo bibliográfico da literatura sobre orçamento público com foco no Orçamento Participativo em IPES. Em razão da limitada literatura e estudos científicos encontrados acerca do tema específico, constituindo-se a massiva maioria em OPs municipais, espera-se contribuir para a ampliação da literatura sobre a aplicação do instrumento em IPES por meio de uma proposta metodológica construída para apoiar os gestores e a comunidade

universitária envolvidos em processos de planejamento, decisão e execução na gestão pública orçamentária dessas instituições.

A contribuição prática é percebida na elaboração e proposição do modelo de OP a ser implantado nas IPES em geral, oferecendo um norte às instituições interessadas em adotar uma prática democrática na elaboração de seus orçamentos; na evidenciação de uma cultura centralizadora presente na UTFPR Câmpus Londrina e de uma comunidade acadêmica insatisfeita com a forma de elaboração orçamentária atualmente empregada na instituição e predisposta a participar, ainda que de forma mediana, do processo de elaboração do orçamento; contribuindo, ainda, e mais especificamente, ao propor um modelo de Orçamento Participativo aplicável à UTFPR Câmpus Londrina, elaborado em conformidade com a realidade da mesma, cuja efetiva implantação poderá transformar a gestão orçamentária local, de modo a possibilitar a ampliação do conhecimento dos gestores e da comunidade universitária em relação às possibilidades e limitações orçamentárias da instituição, alinhar interesses e prioridades dos agentes acadêmicos, reestruturar a forma de elaboração do orçamento da universidade, e conscientizar a comunidade sobre sua capacidade de contribuição e decisão dentro do ambiente acadêmico, político e social.

Frente ao desafio do gestor público em elaborar o orçamento público em prol do atendimento das necessidades da instituição e de sua comunidade universitária, um modelo de OP que estabeleça parâmetros de participação, possibilitando uma cogestão e corresponsabilização nas decisões do processo de elaboração do orçamento, permite um alinhamento entre os agentes da instituição de forma a auxiliar na construção de uma universidade gerida por todos, para todos.

Este trabalho é relevante à medida que: (i) em um ambiente ainda pouco explorado, percebe-se na literatura a necessidade de novas pesquisas relativas ao processo de elaboração do Orçamento em IPES; (ii) na literatura encontrada sobre orçamento público em IPES, a abordagem de OP especificamente nessas instituições é pouco estudado e proposto; (iii) é inédito, ao passo que o OP é moldável às particularidades de cada instituição, não havendo ainda estudos no sistema multicampi da UTFPR; (iv) contribui para a literatura sobre processo de elaboração de Orçamento Participativo em IPES; e, (v) há contribuição social, ao elaborar um modelo de OP pautado na promoção de uma participação popular ampla, podendo servir de base ainda para outras instituições públicas.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para melhor compreensão desta pesquisa, esta dissertação está organizada em cinco capítulos.

No primeiro capítulo é apresentada a contextualização do tema da pesquisa e a problematização que a motivou, bem como os objetivos geral e específicos estipulados, a justificativa, a delimitação e a estrutura do trabalho.

No capítulo segundo, é exposto o referencial teórico, com vistas a apresentar: a) O orçamento público; b) O orçamento público participativo; c) O emprego do orçamento público nas Instituições Federais de Ensino Superior; e d) os estudos precedentes sobre o Orçamento Participativo em IPES.

No terceiro capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, contendo o seu enquadramento metodológico e os procedimentos para revisão e análise da literatura e para coleta e análise dos dados.

No capítulo quarto, são apresentados os resultados e as discussões envolvidas à pesquisa, contemplando o fluxograma e as fases do modelo teórico genérico elaborado para IPES, o detalhamento do processo atual de elaboração do orçamento na UTFPR Câmpus Londrina obtido por meio de entrevistas com os membros da Equipe de Gestão à época da elaboração, cujas informações foram validadas por meio de análise documental em relatórios institucionais e a flexibilidade da Equipe de Gestão atual, dos agentes da comunidade universitária e da normativa que envolve a instituição, com relação à implantação de um Orçamento Participativo na instituição, com vistas a levantar os limites e possibilidades na elaboração do modelo voltado à instituição. Por fim, apresenta-se o modelo de Orçamento Participativo adequado à realidade da instituição, bem como os parâmetros nos quais se baseia o modelo, o fluxograma, e as fases detalhadas do instrumento.

No capítulo quinto, por fim, estão contidas as considerações finais do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo de referencial teórico será apresentado: (i) o orçamento público; (ii) o emprego do orçamento nas Instituições Públicas de Ensino Superior; (iii) o orçamento público participativo no Brasil; e, (iv) estudos precedentes sobre o orçamento participativo em Instituições Públicas de Ensino Superior.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é a materialização das ações planejadas do Estado na manutenção de suas atividades e na execução de seus projetos, sendo a expressão “em determinado período, do seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados” (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1997, p.47), caracterizando-se, assim, como um instrumento de controle dos recursos financeiros gerados pela sociedade, os quais retornam a essa na forma de bens e serviços.

Na história, a Inglaterra foi pioneira, por meio de sua Carta Magna em 1215, a submeter a aplicação das despesas públicas a voto, estipulando a necessidade de autorização prévia para serem executadas, numa forma de os barões feudais limitarem o poder do rei de tributar (GONTINJO, 2004) e combater a cultura existente de não haver distinção entre as finanças particulares do Rei ou Imperador e as do governo (PIRES; MOTTA, 2006), fazendo-se necessário, assim, a elaboração de um instrumento de controle das receitas e despesas públicas que garantisse um equilíbrio orçamentário, razão pela qual o orçamento público foi criado.

No Brasil, a necessidade de organização das finanças públicas se deu com o aumento dos impostos aduaneiros em função da abertura de novos portos brasileiros, fruto da vinda do rei português D. João VI para o país, culminando na criação do Erário e do Regime de Contabilidade, em 1808 (PIRES; MOTTA, 2006).

Logo após a Independência do Brasil, em 1822, no “início do processo de abertura democrática” (BEZERRA FILHO, 2008, p. 1), foram estabelecidas as primeiras exigências com relação a elaboração formal do orçamento público brasileiro, constando na primeira Constituição Federal, conhecida como Constituição Imperial, outorgada em 25 de março de 1824 por Dom Pedro I, a atribuição à Câmara dos Deputados da competência legislativa para instituir impostos e a exigência de apresentação de uma proposta de orçamento (GONTIJO, 2004).

Segundo Giacomoni (2012), na prática, tal disposição efetivou-se somente em 1830, com a elaboração da proposta orçamentária para o exercício 1831-1832, estipulada pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830 (BRASIL, 1830) que, junto a Constituição Federal de 1824, contribuiu com o processo de elaboração orçamentária, instituindo a busca pela eficiência na execução orçamentária e a ampliação do processo orçamentário ao Poder Executivo, até então a cargo apenas do Poder Legislativo.

A segunda Constituição Federal brasileira, promulgada em 1891, após a proclamação da República, agregou ao processo orçamentário conferindo a distribuição de competências para a elaboração, tramitação e aprovação do instrumento de orçamento público (PALUDO, 2013b) e para o “exame, revisão e julgamento de todas as operações que envolviam a receita e a despesa orçamentária da União” (BEZERRA FILHO, 2008, p. 2) criando o Tribunal de Contas da União.

Embora o reconhecimento da importância do gasto público no sistema econômico seja anterior a 1930, foi a partir da Revolução de 1930, com a proposição de uma nova ordem, que incluía a modernização do aparelho do Estado (GONTIJO, 2004), e “com a doutrina keynesiana, que o orçamento público passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo” (GIACOMONI, 2012, p. 59), visando a estabilização e a ampliação dos níveis de atividade econômica e a propulsão dos programas de governo.

Segundo Pires e Motta (2006), avançando na questão orçamentária nacional, a terceira Constituição Federal brasileira, de 1934, contemplou uma seção própria para dispor sobre o tema, além de atribuir ao Executivo a competência pela elaboração do orçamento público.

A quarta Constituição Federal brasileira, de 1937, previu a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), órgão integrante do Executivo, criado em 1938 com a atribuição de elaborar a proposta orçamentária da União e fiscalizar a execução do orçamento, consolidando normas orçamentárias e financeiras que padronizaram os procedimentos para os três níveis de governo (VIGNOLI; FUNCIA, 2014).

Com a primeira redemocratização no Brasil, foi promulgada, em 1946, a quinta Constituição Federal brasileira, que explicitou a necessidade de criação de planos

setoriais e regionais (PIRES; MOTTA, 2006) e introduziu os princípios orçamentários da exclusividade, unidade, universalidade e especificação (GONTIJO, 2004).

Dessa forma, o orçamento público brasileiro, que até então constituía-se simplesmente em um documento de apresentação das receitas públicas previstas e das despesas públicas fixadas, sem preocupação com o planejamento das ações governamentais, caracterizado pela literatura como Orçamento Tradicional ou Clássico, adquiriu uma nova perspectiva, preocupando-se, agora, com os gastos públicos e com seus resultados, caracterizado como Orçamento de Desempenho (MORAIS; SILVA, 2011).

Motivada pelas solicitações oriundas das mais diversas áreas (GIACOMONI, 2012), criou-se em 1964 a Lei Federal n. 4.320 (BRASIL, 1964), que estipulou normas básicas de finanças públicas, estabelecendo novos procedimentos contábeis, financeiros e orçamentários para os diversos níveis de governo, consolidando a padronização de procedimentos orçamentários (PALUDO, 2013b).

A partir da publicação da Lei n. 4.320/1964 o orçamento público passou a constituir-se em um instrumento mais efetivo de planejamento, por meio da identificação dos programas de trabalho, projetos e atividades, objetivos e metas, e previsão de custos das ações governamentais (MORAIS; SILVA, 2011), denominado Orçamento-programa, estabelecendo que “a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo [...]” (BRASIL, 1964).

O Orçamento-programa contempla “os programas, os projetos e as atividades que o governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados esperados e oferecer maior transparência dos gastos públicos” (BEZERRA FILHO, 2008, p. 9-10), representando a própria programação do Estado como documento de antecipação e discriminando “as despesas segundo a sua natureza, dando ênfase aos fins – e não aos meios –, de modo a demonstrar em que e para que o governo gastará, e também quem será responsável pela execução” dos programas (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1997, p. 47).

Ainda na década de 1960, houve novos avanços no processo orçamentário público brasileiro, com a promulgação em 1967 da sexta Constituição Federal brasileira, que contribuiu estendendo aos estados e municípios regras de orçamento mais centralizadas no Poder Executivo (PIRES; MOTTA, 2006), e com a publicação

do Decreto-Lei n. 200/1967 (BRASIL, 1967), que criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, encarregado da elaboração da programação orçamentária e da proposta orçamentária anual do Estado.

Quase vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1967, fortes pressões populares pelo fim do regime autoritário e pela abertura institucional surgiram na década de 1980, resultando na segunda redemocratização do País e no resgate das liberdades individuais configuradas pela então promulgada Constituição Federal de 1988 (CF/88) (PIRES; MOTTA, 2006).

Dentre as inovações conferidas ao processo orçamentário brasileiro pela CF/88, que apresentou uma seção especial ao tema, destaca-se a instrução dada pelo artigo n. 165 em favor de uma maior democratização quanto às políticas públicas e quanto à participação da sociedade e do Poder Legislativo na programação econômico-financeira governamental, ao instruir que “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: i – o plano plurianual; ii – as diretrizes orçamentárias; iii – os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, somam-se ao Orçamento Anual, o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para comporem, nessa ordem, o grupo de instrumentos integrados, formalizados por meio de leis, a serem utilizados pelo administrador público no planejamento, na execução e no controle orçamentário (GIACOMONI, 2012).

O PPA representa o Planejamento Estratégico do Governo, estabelecendo, segundo o parágrafo 1 do artigo n. 165 da CF/88, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988) por um período de quatro anos.

A LDO abrange um exercício financeiro e norteia a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), compreendendo, segundo o parágrafo 2 do artigo n. 165 da CF/88, “as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital” (BRASIL, 1988). Na elaboração da LDO são selecionados os programas planejados para serem executados no exercício seguinte, selecionados dentre os constantes no PPA e contemplados com dotações na LOA do exercício a que se referirem (GIACOMONI, 2012).

Por fim, a Lei Orçamentária Anual, um instrumento de curto prazo – abrangendo um exercício financeiro –, conterá as receitas previstas e as despesas fixadas de todas as unidades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a serem realizadas no exercício subsequente (GONTIJO, 2004), objetivando “a execução de programas de governo (envolvendo ações de manutenção e investimento), bem como as transferências legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos decorrentes da atividade estatal” (BEZERRA FILHO, 2008, p. 5).

Porém, em geral, o orçamento público no Brasil é autorizativo, e não impositivo, isto é, no decorrer do exercício financeiro o gestor público verificará a real necessidade de realização da despesa autorizada no orçamento – analisará sua conveniência e oportunidade – e, sendo ela necessária, procederá a sua execução (PALUDO, 2013b).

De forma técnica, a LOA, independente da esfera de governo à qual pertença, obedecerá aos parâmetros contidos na legislação. Dentre eles, com base no trabalho de Pires (2005, p. 50-51), destacam-se:

- (a) A LOA será elaborada de forma compatível com o PPA e com a LDO;
- (b) A LOA conterá um demonstrativo que aponte a compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do anexo de metas fiscais da LDO;
- (c) Acompanhará a LOA documento que demonstre as medidas de compensação para receitas renunciadas e para despesas obrigatórias de caráter continuado majoradas;
- (d) Constará na LOA dotação para reserva de contingência destinada a atender passivos contingentes, outros riscos ou eventos fiscais imprevistos;
- (e) Investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro somente receberão dotação se estiverem previamente incluídos no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão no plano;
- (f) É proibido constar crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada na LOA;
- (g) A LOA da União será enviada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, anualmente, até o dia 31 de agosto, e será devolvida para sanção até o encerramento das sessões legislativas, aproximadamente em 15 de dezembro;
- (h) As despesas constarão na LOA classificadas em duas categorias econômicas: (i) Despesas Correntes – compostas pelas despesas de custeio e

transferências corrente, classificando-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (BRASIL, 2017) –; (ii) Despesas de Capital – compostas pelas despesas com investimento, inversões financeiras e transferências de capital, classificando-se nesta categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (BRASIL, 2017) ou, ainda, segundo Pires (1999), as despesas realizadas com o objetivo de formar e/ou adquirir ativos reais, como o planejamento e a execução de obras, a compra de equipamentos e instalações, material permanente.

Conforme Paludo (2013b, p. 57), a LOA da União é o “produto final do processo orçamentário coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal”, onde a proposta orçamentária percorreu a discussão, votação, aprovação e publicação, constituindo-se, a partir de então, em uma lei formal.

Segundo o parágrafo 5 do artigo n. 165 da CF/88 (BRASIL, 1988), a LOA é composta por três orçamentos, a saber:

- i – O orçamento fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- ii – O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta e indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a votos;
- iii – O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos e ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Além disso, conforme a Lei n. 4.320/1964 (BRASIL, 1964), o orçamento pode ser retificado durante sua execução por meio da abertura de créditos adicionais para atender despesas não computadas ou computadas insuficientemente quando da elaboração do orçamento.

Pires e Motta (2006) afirmam que em respeito ao princípio da universalização orçamentária todo o processo orçamentário está sob a égide da lei, nada podendo ser feito em termos de despesa pública sem que exista uma autorização legislativa para tal. Tal afirmação corrobora com a instrução da Lei n. 4320 (BRASIL, 1964) de que nenhuma despesa poderá ser empenhada se não constar previamente na LOA, corroborando também com Piscitelli, Timbó e Rosa (1997, p. 52), que afirmam que “não se aprovará aumento de despesas orçamentárias sem sua estimativa, bem como a indicação da fonte de recursos”.

O processo orçamentário está submetido, ainda, aos denominados “Princípios Orçamentários”, que têm como objetivo assegurar a racionalidade, a eficiência e a

transparência públicas (PALUDO, 2013b), além de facilitar o controle exercido pela sociedade, pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas.

Com base na CF/88 (BRASIL, 1988), na Lei n. 4.320/1964 (BRASIL, 1964) e na Lei Complementar – Lei de Responsabilidade Fiscal – n. 101 (BRASIL, 2000), Paludo (2013b) cita os Princípios Orçamentários:

i. Princípio da Legalidade: o gestor público deve observar os preceitos e normas legais aplicáveis à arrecadação de receitas e à realização de despesas. A LOA, a LDO e o PPA devem ser aprovados pelo Poder Legislativo e materializados em leis próprias;

ii. Princípio da Anualidade ou Periodicidade: o orçamento deverá referir-se ao período limitado de um ano, denominado “exercício financeiro”. A exceção se dá à autorização e à abertura de créditos especiais e extraordinários. No Brasil o exercício financeiro compreende o período entre 01 de janeiro e 31 de dezembro;

iii. Princípio da Universalidade: o orçamento deverá conter todas as receitas e todas as despesas de todas as instituições governamentais;

iv. Princípio do Orçamento Bruto: as receitas e as despesas devem constar em seus valores brutos no orçamento, sem qualquer tipo de dedução;

v. Princípio da Exclusividade: o orçamento não deverá conter dispositivo estranho à previsão de receitas e fixação de despesas, com exceção às aberturas de créditos suplementares ou contratações de operações de crédito, ainda que por antecipação de receitas;

vi. Princípio da Unidade/Totalidade: Cada esfera de governo (União, estados e municípios) deve possuir apenas um orçamento, elaborado com fundamento em uma única política orçamentária e ser estruturado uniformemente;

vii. Princípio da Especificação, Especialização ou Discriminação: as despesas deverão ser detalhadas, discriminadas, não podendo ser genéricas ou constar em valores globais ou ilimitados. Devem, ainda, constar no orçamento, no mínimo, por elementos, ou seja, pelo desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras, etc.;

viii. Princípio da Não Afetação das Receitas: é vedada a vinculação de receita de impostos (não incluso taxas e contribuições) a órgão, fundo ou despesa. Porém, há exceções legais;

ix. Princípio da Publicidade: todo o processo orçamentário deve ser publicitado por meio do Diário Oficial e, ainda, jornais, internet, etc.;

x. Princípio do Equilíbrio: o montante de despesas fixadas deve ser igual ao das receitas previstas, nunca superior, a fim de evitar deficit. Considerando que o governo não visa o lucro – com exceção das empresas públicas e sociedades de economia mista – e que as demandas da sociedade são muitas, o montante de despesas fixadas também não deve ser muito inferior ao das receitas estimadas;

xi. Princípios do Planejamento e da Programação: O Princípio do Planejamento obriga a elaboração do PPA e a sujeição de todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, a serem elaborados em consonância a ele. O Princípio da Programação instrui que o orçamento deve evidenciar os programas de trabalho do governo e que todas as despesas públicas devem ser inseridas no orçamento sob a forma de programas;

xii. Princípio do Não Estorno: é proibido ao administrador público transpor, remanejar ou transferir recursos entre categorias de programação ou entre órgãos, sem prévia autorização legislativa, ressalvadas exceções legais;

xiii. Princípio da Clareza: a linguagem orçamentária e as informações orçamentário-financeiras devem ser claras e de fácil compreensão por todos.

A utilização desses princípios na técnica orçamentária atual consiste, de modo geral, em “transformar um problema vivenciado em um conjunto agregado de dispêndios com o objetivo de combatê-lo” (MORGADO, 2011, p. 5), por meio dos vários programas que o governo desenvolve, que nada mais são que medidas adotadas pelos órgãos públicos visando atender as políticas públicas e otimizar os recursos financeiros, humanos, logísticos e materiais (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015).

Na atual conjuntura o orçamento público possui: aspecto político, porque revela ações sociais e regionais na destinação das verbas; características econômicas, porque manifesta a realidade da economia; aspectos jurídicos, porque atende às normas da Constituição Federal e das leis infraconstitucionais; e, é técnico, porque utiliza cálculos de receita e despesa (PIRES; MOTTA, 2006). Segundo os autores, esses fatores fazem do orçamento público um instrumento de fundamental importância para o desenvolvimento do país e para implantação e manutenção das mais variadas políticas públicas.

Para atender a esses objetivos, o orçamento público apresenta três funções principais, conforme apontam Moraes e Silva (2011) e Giacomoni (2012):

a) Função Alocativa: visa garantir a utilização dos recursos orçamentários de maneira eficaz mediante a alocação entre os vários segmentos da instituição no ajustamento das falhas de mercado, atuando diretamente na produção de bens. Desse modo, ocorre um arranjo na alocação de recursos. Por meio da função alocativa o Estado direciona recursos, por exemplo, para a construção de estradas, escolas, hidrelétricas, dentre outros.

b) Função Distributiva: visa redistribuir os recursos orçamentários de maneira desigual para atender as demandas específicas que resultem na equalização dos desequilíbrios regionais e sociais e na promoção do desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas para o crescimento equilibrado do país. Com isso, ocorre um ajustamento na distribuição de renda.

c) Função Estabilizadora: visa atenuar o impacto causado pela limitação de recursos públicos, por meio do controle do nível de demanda dos diferentes segmentos da instituição, promovendo estabilidade de preços, equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio, estabilidade do crescimento econômico, e, conseqüentemente, o desenvolvimento sustentável nacional. Desse modo, ocorre a manutenção da estabilidade econômica.

Conforme detalhado acima, a evolução do conceito de orçamento público demonstra que o orçamento tradicional, dissociado dos processos de planejamento e programação, foi aprimorado, tornando-se o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização – o Orçamento-programa –, onde a alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas e não mais a aquisição de meios (GIACOMONI, 2012).

Atualmente, o orçamento público constitui-se em um instrumento de planejamento e administração, que garante créditos orçamentários que viabilizem ações necessárias ao alcance dos objetivos dos programas de governo (PALUDO, 2013b), buscando atender as demandas da sociedade e ações prioritárias, tendo em vista os recursos disponíveis e as orientações internas (MORAIS; SILVA, 2011).

Para Fedozzi (2001) o orçamento público é o mais importante instrumento de gestão dos recursos públicos. Por isso, Pires e Motta (2006) advertem sobre a importância do uso correto dessa ferramenta, afirmando que, se elaborado na direção

certa, o orçamento público é capaz de promover o bem-estar social, mas, se elaborado na direção incorreta, é igualmente capaz de dificultar e até impossibilitar o desenvolvimento da sociedade e da instituição.

2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO PARTICIPATIVO NO BRASIL

O orçamento público é um plano político de ação governamental a vigorar no exercício seguinte ao de sua elaboração, sendo “um espaço de debate e decisão em que os atores envolvidos revelam seu poder, suas preferências, definem as realizações pretendidas, e reservam os recursos para a execução” orçamentária dessas necessidades (PALUDO, 2013b, p. 9), constituindo-se em uma ferramenta de fiscalização, participação e controle das ações do governo.

Nesse instrumento constarão, portanto, as prioridades dentre as necessidades da população, e sua fiel execução ao atendimento dessas demandas confere ao orçamento público a qualidade de conquista popular histórica (PIRES; MOTTA, 2006).

Embora seja o principal instrumento de controle social sobre os recursos públicos, para Fedozzi (2001), na prática o orçamento público no Brasil não é tratado com a importância que a legislação lhe atribui, o que retrata a ainda presente tradição das práticas patrimonialistas na gestão do Estado. Tal característica faz do orçamento público um instrumento democrático apenas formalmente, tal como ocorre nas democracias representativas contemporâneas (PIRES, 1999).

Nesse sentido, o Orçamento Participativo (OP) busca reconfigurar os mecanismos de participação popular e a relação entre governante e governado, estreitando a dicotomia existente entre esses atores e conferindo à população o controle permanente e direto sobre o governo, caracterizando, assim, uma outra forma de Estado (SADER, 2002), e constituindo-se em um instrumento inovador para a gestão pública, portador de um grande potencial para promover um planejamento e gestão orçamentária participativos no Brasil.

No processo de elaboração do OP, opiniões pessoais, partidárias, grupais (PIRES, 1999), se manifestarão para, de forma democrática, as diversas necessidades da população que disputam os recursos disponíveis sejam eleitas como prioritárias e recebam recursos orçamentários para sua execução.

O OP não se trata propriamente de um novo instrumento substituto ao orçamento público, mas sim a aplicação do Orçamento-programa impulsionado pelos

“princípios democráticos e no postulado da cidadania participativa, em que a própria sociedade civil, organizada [...], opina sobre a definição das metas e dos programas prioritários do governo” (CREPALDI; CREPALDI, 2013, p. 238). O instrumento constitui-se em um processo democrático direto, voluntário e universal por meio do qual a comunidade pode discutir e decidir sobre políticas públicas e as questões orçamentárias que as envolvem (UN-HABITAT, 2004).

De acordo com Fedozzi (2014, p. 50), os OPs constituíram-se “como um novo paradigma das formas de democracia participativa contemporâneas, especialmente em nível local”. Luchmann (2012) conceitua o OP como sendo um programa de participação popular nas discussões e definições do orçamento público, apresentando como premissa básica o fato de que a população deliberará coletivamente acerca das prioridades de sua comunidade, participando ativamente da discussão, decisão, elaboração, execução e controle do orçamento público. A autora supracitada salienta, contudo, que diferente dos Conselhos, previstos em legislação, o orçamento participativo depende da vontade política dos gestores públicos para a sua implementação.

O OP pressupõe que a realidade é injusta em razão da falta de participação popular nas decisões de interesse público e que, mediante um processo inovador de gestão pública, embasado na participação direta dos cidadãos, onde se objetiva, inicialmente, conhecer as necessidades mais urgentes da comunidade para definir as prioridades do governo na elaboração do orçamento, a realidade poderá ser mais justa (CREPALDI; CREPALDI, 2013).

Entretanto, a participação efetiva da população na gestão pública enfrenta desafios políticos e culturais históricos, que vêm sendo combatidos há séculos. Segundo Santos e Avritzer (2002), até o século XIX a democracia era considerada consensualmente perigosa e, citando Williams (1976) e McPherson (1972), explicam que por séculos essa aversão da democracia consistia no perigo em atribuir o poder de governar à grande massa da população, que era vista naquela época como iletrada, ignorante, social e politicamente inferior, enfim, a quem estaria em piores condições para exercer a participação nas discussões e decisões públicas.

No século XX houve uma intensa disputa em torno da questão democrática, travada principalmente ao final de cada uma das Guerras Mundiais e ao longo do período da Guerra Fria, ao passo que, na primeira metade do século referido,

conquistou-se a democracia como forma de governo, embora a proposta que se tornou hegemônica implicava em uma restrição das formas de participação da sociedade (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Anos mais tarde, na década de 1960, é percebida pelos países desenvolvidos uma inadequação das políticas implementadas, o que impulsionou um movimento em prol de um processo de democratização dos sistemas políticos com abertura à ampla participação da sociedade na formulação e gestão de políticas públicas e do exercício do direito ao voto (PASE, 2003).

No Brasil, segundo o autor supracitado, esse processo iniciou-se entre o final da década de 1970 e início da década de 1980. Ainda nessa fase, mesmo com a ditadura militar, surgiram as primeiras experiências participativas nas administrações municipais de Boa Esperança/ES, Piracicaba/SP, Lages/SC e em Pelotas/RS (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Impulsionado pelas pujantes mobilizações populares na primeira metade da década de 1980, que levaram à crise da ditadura e a substituição do modelo no país – a segunda redemocratização brasileira –, o processo de redemocratização se intensificou e começaram a surgir as primeiras tentativas nacionais de governos com formas de democracia participativa (SADER, 2002). Dentre elas, destaca-se o Orçamento Participativo, que propõe a adoção de práticas diferenciadas de gestão orçamentária com a “abertura de canais e mecanismos de participação popular no processo de destinação dos recursos públicos nas prefeituras” (PIRES, 1999, p. 77) a fim de promover melhorias na relação entre o poder público e o cidadão e eficiência na alocação de recursos públicos.

Com a redemocratização da sociedade brasileira, a partir do final da década de 1980, os espaços abertos à participação social para debate sobre uma diversidade de temas disseminaram-se e auxiliaram no movimento popular que reivindicava a eliminação dos resquícios autoritários, centralizadores, clientelistas e patrimonialistas presentes na administração pública do país (NOVAES; SANTOS, 2014).

Esse processo possibilitou um contexto político favorável às organizações e movimentos, removendo as barreiras que os impediam de participar oficialmente de processos institucionais (PASE, 2003).

Os movimentos sociais e suas práticas democráticas na eleição de prioridades e na construção de suas agendas auxiliaram a implantação de programas de OP,

preparando o terreno para práticas participativas de gestão e “desarticulando a relação ‘monorgânica’ entre associação de bairro e instâncias de Governo” (KAZMIERCZAK; ALVES, 2013, p. 429).

Embora outras formas democráticas de gestão orçamentária tenham sido utilizadas já na década de 1970, o OP, como instrumento efetivo de participação popular na gestão pública, obteve grande respaldo a partir das inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), como ao estabelecer a integração do planejamento e do orçamento, ao conferir grande importância ao poder local imputando responsabilidades aos estados e municípios (PASE, 2003), e ao contemplar a participação direta e efetiva da comunidade nas ações governamentais como sendo um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, estabelecendo novos mecanismos institucionais de participação, concedendo diferentes possibilidades de atuação no aparato estatal à sociedade e fortalecendo a influência de diversos atores sociais nas instituições públicas (SANTOS; AVRITZER, 2002), sendo determinante para a implantação do OP como um modelo democrático de gestão pública orçamentária capaz de conferir à população uma maior intervenção na elaboração da proposta orçamentária, na definição das prioridades e na aplicação dos recursos públicos (AVRITZER, 2008).

Como resultado, surgiram experiências consideradas inovadoras por incorporarem a participação do cidadão na definição de políticas públicas e em decisões no âmbito da gestão local, a exemplo dos Conselhos Gestores, das Conferências de Políticas Públicas, dos Orçamentos Participativos e de outros fóruns (NOVAES; SANTOS, 2014).

Desse modo, pode-se inferir que a CF/88 incorporou novos elementos culturais e sociais, inovando o processo democrático e ampliando a participação de uma diversidade de atores sociais na tomada de decisões, favorecendo a inclusão de temáticas até então ignoradas nos instrumentos públicos e nas ações políticas (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Foi a partir da CF/88, promotora da democracia, da participação popular nas decisões públicas e da transparência pública (MORAIS; SILVA, 2011) que o OP encontrou respaldo legal para se tornar, segundo PASE (2003), um processo inovador na gestão pública, na medida que possibilita a participação popular na elaboração do orçamento, promovendo a cidadania. Avritzer e Navarro (2003), corroboram e

apontam que OP constitui-se em uma inovação democrática na gestão pública, ao passo que se destina a atender as necessidades crescentes dos interessados utilizando-se dos limitados recursos públicos.

A Lei Complementar 101/2000 (BRASIL, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, também dispõe sobre a participação social, principalmente em seu artigo n. 48, ao instruir que “a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão” dos instrumentos orçamentários, cabendo a cada ente, segundo Pires (2005), regulamentar a forma como se dará essa participação e discussão de modo a incentivar a participação popular ainda na fase de elaboração da Lei Orçamento Anual (LOA) pelo Poder Executivo, e não somente na fase de discussão do instrumento no Poder Legislativo.

Sintomer (2014) credita ao OP, ao menos em parte, o renascimento da noção de democracia participativa a partir dos anos 1990. A inovação democrática conferida ao OP emerge, segundo Fedozzi (2014), da definição das regras de participação e de distribuição dos recursos de forma vertical pelos gestores e comunidade, numa cogestão das regras do OP, caracterizando um processo onde a sociedade co-responsabilize-se e perceba-se como autora e modificadora das regras e do produto.

Para Pires (1999, p. 39-40), o OP é um “instrumento por meio do qual a receita e o gasto público são planejados levando-se em conta as diferentes opiniões, interesses e desejos dos eleitores”, de modo que as diferenças sociais, econômicas e culturais são aplacadas (PASE, 2003) constituindo-se, assim, em um efetivo espaço de construção cidadã (FEDOZZI, 1998).

A prática continuada da cogestão leva a que, de um lado, o governo passe paulatinamente a abandonar a tentação de fazer valer sempre o seu ponto de vista e, de outro, a população passe a adquirir visão de conjunto sobre a insuficiência de recursos e a infinidade de demandas que se apresentam ao governo (PIRES, 1999).

Segundo Crepaldi e Crepaldi (2013), o OP é uma forma de permitir que cidadãos participem abertamente da elaboração do orçamento, não se restringindo ao ato de votar para escolher um representante político (PIRES, 1999) opinando, democraticamente, sobre as obras e serviços, elegendo aqueles prioritários para a destinação dos recursos públicos postos em discussão, ou seja, o OP permite à população se envolver na gestão, decidindo ou contribuindo para a tomada de

decisões governamentais acerca da destinação de parte ou de todos os recursos públicos, elegendo os gastos públicos prioritários e controlando a execução orçamentária do governo (UN-HABITAT, 2004).

É importante frisar que os debates e conflitos por recursos ocorrem não apenas entre os grupos ou regiões de determinado local, mas também no interior de cada grupo ou região, de modo que a cultura política das organizações comunitárias se transforme, de confronto e protesto, em conflito político e negociação (SANTOS, 2002, p. 513; KAZMIERCZAK; ALVES, 2013, p. 428).

Segundo Crepaldi e Crepaldi (2013), a participação direta e efetiva do cidadão nas discussões e decisões que resultarão na elaboração do orçamento anual transforma os participantes do OP em protagonistas do processo e responsáveis pelas decisões acerca das aplicações dos recursos públicos.

A partir do momento em que o cidadão percebe seu poder dentro do processo do OP, que vislumbra suas opiniões e decisões sendo concretizadas no instrumento e suas necessidades sendo atendidas, passa a dar maior atenção ao orçamento público (SADER, 2002), fortalecendo a cidadania e resgatando a importância do espaço público e o significado dos interesses coletivos.

Paludo (2013a) aponta como característica fundamental do orçamento participativo a autorregulação, pois as regras do instrumento são definidas pelos participantes do processo, podendo ser modificadas por estes sempre que pertinente.

Segundo Pires (1999), a partir da implantação do OP há um aumento das pressões populares pela eficiência de gestão e pela transparência dos atos administrativos, diminuindo o risco de desvio de recursos e encurtando as rédeas do funcionalismo público, além de forçar o gestor público a arquitetar um planejamento mais voltado aos interesses imediatos e a curto do prazo da população. Assim, segundo o autor, o OP renova o poder local, transformando-o em um ambiente politicamente democrático, além de promover o desenvolvimento social e econômico.

Como consequência da implantação do OP, há uma tendência, segundo Vaz (2013), de que os cidadãos se sintam parte do processo político, provocando um efeito denominado empoderamento ou aprendizado político. De acordo com Kazmierczak e Alves (2013), a participação direta da comunidade na gestão do dinheiro público, debatendo, opinando suas necessidades, elegendo as prioridades por meio de um consenso, contribui para um ativismo político no qual o cidadão passa a ser

protagonista da sociedade que deseja formar, decidindo pelos benefícios e ações que o impactam. Para os autores, essa inclusão social com a abertura à participação dos mais variados grupos sociais, sem exceção, na discussão e decisão orçamentária, faz com que a destinação do orçamento ocorra conforme a vontade da maioria da população sem, no entanto, excluir a minoria do debate.

Dias (2008) salienta que, embora o OP seja um dispositivo de promoção da participação, apresenta também limitações, como a concentração do processo em resolver problemas mais imediatos, impedindo um planejamento mais estratégico, e em centrar mais nas despesas de capital, para investimentos, do que em discutir despesas correntes e as próprias receitas.

Embora os impactos conferidos pelo OP nas decisões públicas sejam de curto prazo, para Souza (2001), o fato de a sociedade exercer o direito de decidir sobre as questões públicas, e não somente de ser ouvida ou representada, pode gerar um impacto positivo de longo prazo na disparidade das forças sociais no Brasil.

Como instrumento fundamental para a gestão pública, a discussão dos orçamentos públicos com os atores da sociedade civil, segundo Fedozzi (2014), é capaz de conferir um avanço contínuo da democracia e da inclusão social, salientando, porém, ser de difícil implementação prática em face do desafio inerente ao compartilhamento do poder de decisão com a população e a administração das tensões ocorridas entre os agentes e interesses envolvidos no processo.

São apontados por Pires (1999, p. 40) dois fatores que fazem com que, dentro de sua realidade, o OP alcance um nível maior ou menor de democracia, a saber: (i) a força do elo entre representantes e representados, fator determinante do caráter democrático das decisões tomadas nos fóruns e assembleias; e, (ii) a capacidade política e jurídica dos representantes e seu conhecimento técnico para intervir nos assuntos orçamentários, o que está diretamente ligada à fragilidade ou força democrática do processo.

As políticas de orçamento participativo reformam radicalmente o Estado, centradas numa esfera renovada: nem estatal, nem privada, mas sim pública (SADER, 2002). Assim, o OP é, ao mesmo tempo, instrumento e expressão da democracia (PIRES, 1999).

Segundo Santos (2002, p. 471), o OP tem como objetivo principal “encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos

recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição” desses montantes e de responsabilização administrativa quanto à efetiva implementação dessas decisões pelo gestor público. Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 237) apontam como objetivos gerais do OP: (i) assegurar a participação das comunidades, de forma organizada e autônoma, no processo de discussão, elaboração e execução do orçamento; (ii) propiciar o exercício pleno da cidadania; e, (iii) garantir a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Já com relação ao caráter pedagógico, a maior parte da literatura considera o OP um processo educativo que envolve todos os atores locais envolvidos (SOUZA, 2001).

Para Sintomer (2013), o OP é uma das tentativas mais significativas de democratização da democracia. Segundo o autor, no momento atual da sociedade, onde os níveis de educação crescem numa constante e em que a internet permite obter grandes informações facilmente, encontra-se *démodé* a “ideia de que os representantes eleitos são os únicos capazes de definir o bem comum e que devem monopolizar a maior parte do poder de decisão” (SINTOMER, 2013, p. 7). Assim, mediante a vivência nos processos democráticos propostos pelo OP, é possível que a população se instrua politicamente e, com isso, conhecedora das possibilidades e direitos conferidos pela legislação, passe a cobrar maiores ações dos gestores.

No terreno político, de acordo com Villas Boas (1994), o OP é capaz de radicalizar a democracia, se houver uma comprometida vontade política, de tal forma que permita a construção de uma cultura política, ampliando a conscientização sobre a cidadania.

Somando-se aos instrumentos conferidos pela CF/88 – plebiscito, referendo e iniciativa popular –, o OP amplia a participação cidadã nas ações públicas (FEDOZZI; MARTINS, 2015) constituindo-se, segundo Crepaldi e Crepaldi (2013), em uma experiência inovadora de gestão local baseada no exercício da democracia participativa onde existe, na elaboração do orçamento, uma complementaridade entre as formas tradicionais de representação política e a participação popular.

O OP possibilita também um aumento na transparência pública, na *accountability* – responsabilização – e na credibilidade dos governos e seus participantes (SOUZA, 2001).

Embora não caracterize uma solução milagrosa, ao permitir o envolvimento dos cidadãos não eleitos na tomada de decisão, por meio da discussão entre si e também com políticos e técnicos, esse instrumento “aumenta a transparência no funcionamento do governo, reduz o clientelismo e a corrupção” (SINTOMER, 2013, p. 7). Tal afirmação corrobora com Fedozzi (1998) que argumenta que a gestão transparente e a abertura do diálogo acerca do destino dos investimentos acarretam na redução de possíveis atos de corrupção.

Há na literatura, ainda, aqueles que afirmam ter o OP poder para eliminar ou ao menos diminuir o clientelismo, o autoritarismo e o patrimonialismo ainda tão presentes na gestão pública brasileira. Fedozzi (2001), por exemplo, considera o OP como uma estratégia de promoção da cidadania no Brasil que distancia a longa tradição autoritária que caracteriza a sociedade brasileira.

No que concerne às visões descritas na literatura quanto às mudanças sociais realizadas a partir da implantação do OP, há autores que defendem que em uma sociedade altamente desigual, a implantação do programa favorece uma distribuição mais justa dos recursos públicos (SOUZA, 2001). Segundo Crepaldi e Crepaldi (2013), no OP a comunidade participa diretamente e efetivamente na elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário, protagonizando o processo.

Não há um modelo rígido de OP a ser replicado pois, conforme elucida Fedozzi (2014), os modelos implantados apresentam práticas diversificadas entre si, que variam de acordo com os condicionantes históricos, políticos, socioeconômicos, ideológicos e culturais de cada ente ou instituição, o que não significa, contudo, a ausência de certos parâmetros indicativos de potencialidades e limites que direcionam à qualidade e profundidade democrática.

Para Santos (2002, p. 467), o OP é uma estrutura e um processo. Uma estrutura, porque “se apresenta como um conjunto de instituições articuladas como mecanismos ou canais de participação popular” (KAZMIERCZAK; ALVES, 2013, p. 428). Um processo, porque promove uma participação social na tomada de decisões baseado em três princípios: (i) todos os cidadãos possuem direito de participação na definição de prioridades públicas, e as organizações comunitárias e movimentos populares não possuem prerrogativas especiais; (ii) articulação entre a democracia direta e a democracia representativa, mediante instituições ou canais regulares e formais de participação, cujo regimento interno é definido pelos próprios participantes;

e, (iii) distribuição de recursos pautada em critérios gerais (substantivos) e critérios técnicos (viabilidade técnica ou econômica).

Fedozzi (2014, p. 50) aponta critérios mínimos para a caracterização de um Orçamento Participativo, a saber:

- i. A discussão acerca das questões públicas orçamentárias e financeiras é realizada de forma ampla e aberta a todos;
- ii. O processo a nível local é insuficiente, deve-se envolver a sociedade de todo o ente ou instituição, onde todas as receitas e despesas locais estejam em pauta;
- iii. O processo é composto por critérios claros de participação e escolha de prioridades ocorridas em várias instâncias;
- iv. Deve haver uma forma de deliberação pública realizada em espaços específicos e regulamentados, a simples abertura à população das reuniões políticas ou gestores, sem possibilidade de debate e deliberação, não é um OP.

Sintomer, Herzberg e Allegrerri (2012) consideram como critério mínimo, também:

- v. A necessidade de prestação de contas das decisões públicas adotadas pelo administrador público.

Entre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário entre o final da década de 70 e início da década de 80, o orçamento participativo obteve grande destaque, e no final da década de 1980 a abrangência territorial do programa ampliou-se para vários municípios brasileiros (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Segundo Pires (2000), na fase de 1989-1992 surgiram as experiências participativas lideradas por um forte movimento comunitário, que tinham duas características essenciais: tornar o orçamento municipal um catalisador da participação popular e ter um acentuado caráter político-ideológico. A mais conhecida delas e internacionalmente reconhecida é o caso de Porto Alegre, considerada por Novaes e Santos (2014) como uma inovação institucional em prol da eficácia administrativa, da responsabilidade e qualidade da participação e da autonomia. A partir dos bons resultados auferidos por Porto Alegre, o modelo de OP “se espalhou primeiramente pelo Brasil, depois para a América Latina e hoje está presente em todo mundo” (GAMA JUNIOR; BOUZADA, 2015).

O aumento na adesão do OP no Brasil nesse período é explicado em partes pela transição do momento político e econômico vivido pelo Brasil no final da década de 1980 e início da década de 1990, quando as mudanças ocorridas na gestão pública e na economia do país evidenciaram grandes debilidades estruturais e institucionais que demonstravam a necessidade de reformas no aparelhamento público e na política nacional (PIRES, 2000).

O ponto alto dessa fase inicial do OP deu-se com o reconhecimento do modelo implantado a partir de 1989 em Porto Alegre pela Organização das Nações Unidas (ONU), ao ser selecionado pela entidade internacional como uma das quarenta melhores experiências mundiais de gestão local, para ser apresentado na conferência Habitat II ocorrida em Istambul em 1996, momento a partir do qual ganhou destaque, tornando-se referência nacional e internacional (FEDOZZI, 2014)

O sucesso do OP de Porto Alegre, segundo Pase (2003), citando Navarro (1998), está baseado em três requisitos básicos, a saber: (i) vontade política em ceder poder à população; (ii) uma postura política que evite práticas clientelistas; (iii) um controle financeiro rigoroso e a disponibilização de recursos mínimos para investimento.

Considerando as várias peculiaridades de cada entidade, como “as tradições locais de participação, os contextos políticos e institucionais, as conjunturas” (SINTOMER, 2013), certamente não há “o bom orçamento participativo”. Contudo, segundo o autor supracitado, processos de OPs efetivos são aqueles que, mesmo modestamente, procuram avançar rumo a inovação democrática, e não ao espetáculo ou modismo, e é justamente por isso que se o OP de Porto Alegre não é ‘o’ modelo, constitui-se, no mínimo, em uma referência inevitável e uma das experiências mais significativas, considerado por Sintomer (2013, p. 7) como “o responsável pela popularidade mundial dos orçamentos participativos”.

Contudo, até ser considerado uma prática exemplar, o OP de Porto Alegre enfrentou uma baixa participação popular em seu início, fruto da inexistência de uma cultura política preexistente, e que só foi revertida em função do dinamismo do processo e pela sensação de realização das decisões tomadas pelos participantes, ao verem suas demandas atendidas (SADER, 2002).

Outro modelo bem-sucedido, citado por Novaes e Santos (2014), foi o implantado em Belo Horizonte a partir de 1993, que tratava sobre decisões que

envolvessem os investimentos dos recursos públicos em obras e outros empreendimentos, tratando de modo desigual os desiguais, ou seja, distribuindo maior quantidade de recursos para as regiões mais carentes e mais populosas da cidade, de forma diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda.

Segundo Pase (2003, p. 117), os vários estudos realizados em locais onde implantou-se o OP “demonstraram a sua capacidade de tornar transparente a gestão municipal, possibilitar um crescente acesso da população à coisa pública, consolidando-se enquanto um espaço de construção da cidadania”.

Novaes e Santos (2014) citam exemplos malsucedidos de OP: o modelo implantado na cidade de Recife, entre 1993 e 2000, cuja deficiência deu-se em virtude do empenho insuficiente por parte da administração municipal em fortalecer o mecanismo participativo, na incapacidade de empoderar a população e associações e, ainda, a baixa execução das decisões do OP recifense; na cidade de Salvador, entre 1993 e 1996, que foi malsucedido em razão do desinteresse pela administração pública em descentralizar o poder decisório e a insuficiência de recursos para investimentos; e a tentativa de implantação de um OP em São Paulo, entre 2001 e 2004, que falhou na capacidade de disseminar o processo por todas as regiões da cidade, dentre outros.

Dentre as experiências internacionais surgidas no final da década de 1990, como em Bolonha (Itália), Barcelona (Espanha), Yokohama (Japão), Ontário (Canadá), Portland, Auburn e Estado de Minnesota (EUA), o sucesso dos processos, em comparação aos processos brasileiros, deu-se em virtude da vivência democrática habitual pelos cidadãos habitantes de países desenvolvidos e dos governos com burocracia profissionalizada, onde visa-se, naturalmente, a eficiência dos gastos públicos a fim de evitar desperdícios e corrupção (PIRES, 1999).

Em 2012, segundo Sintomer (2013), havia uma média de 2.000 experiências diversificadas em nível internacional, sendo o maior número de experiências concentradas na Europa. Já a América Latina, berço do OP apresenta os processos mais dinâmicos, a África, e a Ásia, especialmente a China, têm se interessado de maneira crescente.

Portanto, embora não seja a regra, processos de OP atualmente não são mais casos isolados, e interessam a diversos atores, desde ativistas da esquerda antiglobalização até o Banco Mundial que, com perspectivas contrastantes, estão

diversificando consideravelmente a famosa versão original implantada Porto Alegre (SINTOMER, 2013).

Segundo Sader (2002), as experiências de OP são as mais avançadas dentre as experiências de democracia participativa, por buscarem uma reforma democrática radical do Estado, onde a participação não resulta apenas em maior transparência governamental, mas também em um novo tipo de Estado, com uma forma mais horizontal de relação entre governantes e governados, agregando um novo valor para cidadania e democracia.

2.3 O EMPREGO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

Todo orçamento público é único e, independente da esfera governamental na qual esteja inserido, refletirá a finalidade e as peculiaridades da instituição, a fim de compatibilizar as muitas necessidades de seu público com os limitados recursos disponíveis para atendê-las (PIRES, 2005). Vislumbra-se, assim, as prioridades do governo e sua política de gestão orçamentária (PIRES; MOTTA, 2006).

O orçamento público permite que a gestão dos recursos públicos seja realizada de maneira mais eficiente, e assegura a atuação da população no controle das receitas e despesas públicas (PIRES, 1999).

Nesse contexto, entende-se o orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) como um instrumento de planejamento que retrata o processo decisório da instituição, estabelecendo prioridades para o atendimento das demandas relativas ao desempenho de suas funções – ensino, pesquisa e extensão (MORAIS; SILVA, 2011). Para tanto, tem como fontes de recursos: a) recursos repassados pelo Tesouro do Estado; b) os recursos diretamente arrecadados, denominados de recursos próprios; c) recursos provenientes de convênios e contratos (MEDEIROS; DUARTE; LIMA, 2014).

Ainda que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988), em seu artigo n. 207, confira às universidades o gozo de “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” e a obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, essas instituições, entidades sem fins lucrativos, são dependentes economicamente do Estado. Por isso, a Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996), em seu artigo n. 55, dispõe que a União assegurará

anualmente em seu orçamento geral recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das IFES por ela mantidas.

O orçamento anual das IFES está inserido na Lei Orçamentária Anual (LOA) da União, mais especificamente no Orçamento Fiscal, estando atrelado às metas e prioridades constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e às diretrizes, objetivos e metas constantes no Plano Plurianual (PPA) da União (MORAIS, 2010).

Em seu planejamento orçamentário anual, a União distribui créditos orçamentários para seus Ministérios a fim de custear os gastos públicos necessários para o atendimento das demandas da população em várias áreas (MORAIS, 2010). Ainda em seu artigo n. 55, a Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996) estabelece que a União destinará às IFES recursos suficientes para sua manutenção e desenvolvimento, para que essas garantias sejam cumpridas, o artigo n. 69 estabelece percentuais mínimos de destinação da receita de impostos da União. Atualmente, a lei supracitada define, em seu artigo n. 212, o montante correspondente a 18% da receita de impostos prevista na LOA da União, onde, nessa base de cálculo, são excluídas as transferências aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

A fim de prover recursos públicos necessários à manutenção e desenvolvimento das IFES, para execução de despesas de custeio e de investimentos necessários para um atendimento efetivo das atividades de ensino, pesquisa e extensão, a União descentraliza esses recursos para o Ministério da Educação (MEC) (ANDRADE, 2015), “órgão responsável pela coordenação do sistema de ensino superior, cabendo-lhe o seu controle normativo, o financiamento das IFES e a sua fiscalização e avaliação” (MENDONÇA, 2016, p. 20).

O MEC, ao obter a informação do montante a ele previsto, distribuirá certa quantia de recursos às IFES, de forma proporcional, destinada às despesas com manutenção e investimento, utilizando-se da Matriz de Orçamento de Custeio e Capital (Matriz OCC) (GAMA JUNIOR; BOUZADA, 2015). Os parâmetros utilizados na elaboração dessa matriz terão como base os critérios definidos no artigo n. 4, parágrafo 2, do Decreto Presidencial n. 7.233, de 19 de julho de 2010, saber:

- i – O número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;
- ii – A oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;
- iii – A produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;

- iv – O número de registro e comercialização de patentes;
- v – A relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;
- vi – Os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004;
- vii – A existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); e
- viii – A existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento.

Também a Portaria Ministerial n. 651 do MEC, de 24 de julho de 2013, instrui em seu artigo n. 3 que

[...] a composição da Matriz OCC terá como base o número de alunos equivalentes de cada universidade, calculado a partir dos indicadores relativos ao número de alunos matriculados e concluintes da graduação e pós-graduação de cada universidade federal, bem como, entre outros, o indicador de eficiência/eficácia RAP (relação aluno-professor) e os indicadores de qualidade dos cursos de graduação e pós-graduação baseados em sistemas de informação do Ministério da Educação.

Com base no valor da receita prevista, as IFES planejam suas ações e despesas para o exercício seguinte e retornam as informações orçamentárias ao MEC compiladas em seu Orçamento anual, de modo que o papel da IFES é definir a aplicação dos recursos para o atendimento de suas demandas.

O MEC, por sua vez, consolida todos os orçamentos das instituições a ele vinculadas em um orçamento único e encaminha a proposta ministerial para o a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), órgão central do Sistema de Orçamento, responsável pelas orientações normativas acerca do orçamento e por finalizar a proposta orçamentária do governo federal e encaminhá-la para os trâmites legais até sua aprovação (MILIONI; BEHR; GOULARTE, 2015).

O valor efetivamente repassado às instituições tem sua base de cálculo ajustada ao longo da efetiva arrecadação das receitas previstas, mediante a abertura de créditos adicionais (BRASIL, 1996, art. 69, § 3).

O recurso repassado às IFES pelo MEC, segundo Mendonça (2016, p. 21) provém do Fundo Público Federal (FPF), constituído pelos recursos arrecadados pelos “impostos, contribuições, taxas cobradas pelo governo federal, utilização do patrimônio, atividades agropecuárias e industriais, operações de créditos, alienação de bens, amortização de empréstimos etc.”. De acordo com Alves (2016), o FPF financia os “programas do governo voltados para saúde, educação, habitação,

saneamento, assistência social”, dentre outros, de forma que as IFES disputam recursos, num contexto mais amplo, com outros sujeitos de áreas distintas.

Alves (2016) informa que, na descentralização do MEC para as IFES, os recursos são enviados para custeamento dos gastos com pessoal, ativo e inativo, com itens de capital ou itens de custeio, conforme as demandas informadas pela IFES na etapa de planejamento. O recurso para despesa de capital é controlado desde o MEC até a descentralização interna das IFES e só poderá ser gasto em obras ou materiais permanentes e equipamentos; já o de custeio pode ser livremente distribuído em diárias, material de consumo, treinamento, passagens, bolsa, contratação de serviços de terceiros, dentre outros necessários ao custeamento da manutenção das IFES (MENDONÇA, 2016).

Contudo, resguardados os limites legais, cada instituição é capaz de adotar sua própria forma de gestão, de acordo com a realidade na qual está inserida. Gama Junior e Bouzada (2015) salientam que, considerando que os recursos públicos limitados, as IFES devem primar por uma eficiente administração dos recursos financeiros e uma boa gestão acadêmica, alicerces principais para uma gestão universitária satisfatória.

As IFES são regidas pela legislação federal, pelos seus estatutos, pelos regimentos gerais e por resoluções de seus conselhos superiores (MENDONÇA, 2016). Além de estarem sujeitas às normas gerais de finanças públicas, as IFES também estão subordinadas às diretrizes contidas na Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996), conhecida como Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que estabelece, dentre outros assuntos, parâmetros de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessários ao seu bom desempenho.

O artigo n. 54 da Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996) concede às IFES autonomia quanto à gestão orçamentária para que elas aprovem e executem planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pela União (inciso iii) e também para que elaborem seus próprios instrumentos orçamentários (inciso iv).

O orçamento dessas instituições demonstra, de forma concreta e detalhada monetariamente, os programas, projetos e atividades planejadas para a efetivação dos objetivos traçados para o exercício financeiro seguinte (PALUDO, 2013b), de acordo com sua realidade e necessidades prioritárias.

A fim de executar eficientemente os recursos recebidos, é aconselhável às IPES primarem por um planejamento adequado, que vise “selecionar e executar um conjunto de ações, necessárias e suficientes, que possibilitarão partir de uma situação atual existente e alcançar uma situação futura desejada” (PALUDO, 2013a, p. 232), que agregue benefícios ao processo gerencial, como: “aumento da assertividade nas tomadas de decisão, promoção da visão de conjunto, aumento da participação e da comunicação, a identificação das responsabilidades” (MORAIS; SILVA, 2011, p. 99), resultando em uma melhor alocação e aplicabilidade de recursos.

Francisco e Faria (2008, p. 6), com base em sua análise sobre a integração entre o planejamento e o orçamento público federal e na instrução do Senado Federal acerca do Plano Plurianual de 2000 a 2003, definem o planejamento como:

Um curso de ação programado, visando ao atingimento de um objetivo. Planejar não é só declarar o que queremos que aconteça amanhã. Planejar é definir, com os meios que se têm, os caminhos a serem seguidos de acordo com a direção traçada para atingir a ação. No serviço público, estas ações são os programas que o governo desenvolve.

O planejamento não é estático, mas sim flexível, sendo monitorado continuamente e adaptado à realidade sempre que necessário e em tempo hábil. Segundo Paludo (2013a, p. 203), o planejamento governamental é “a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas”.

Conforme instrui a legislação, o orçamento das IFES será contemplado no Orçamento Fiscal da LOA da União, contendo ações que atendam aos anseios, às demandas e às reivindicações da comunidade universitária e da sociedade em geral. Para isso, enfrentam dificuldades resultantes da limitação dos recursos financeiros, da carência de pessoal qualificado, e da carência de infraestrutura de materiais e de equipamentos (MORAIS; SILVA, 2011). A fim de diminuir ou eliminar os prejuízos causados por essas dificuldades, recomenda-se ao gestor público a adoção de um planejamento orçamentário contínuo.

Em seu planejamento, gestão e controle de recursos, as IFES utilizam-se do Orçamento-programa, cujas principais características, elencadas por Pires (2001, p. 24), são: (1) integração planejamento-orçamento; (2) quantificação de objetivos e fixação de metas; (3) relações insumo-produto; (4) escolha das alternativas programáticas; (5) acompanhamento físico-financeiro; (6) avaliação de resultados; e (7) gerência por objetivos.

O Programa é o elemento básico da estrutura do Orçamento-programa e, segundo Giacomoni (2012), representa o nível máximo de classificação do trabalho a cargo das unidades administrativas superiores do governo – Ministérios, Autarquias, Fundações, empresas, etc. –, sendo traduzido por um produto final que representa os objetivos para os quais a unidade foi criada.

Segundo o autor, é com base na classificação por Atividades que o Orçamento-programa é elaborado e apresentado, bem como executado e controlado, ou seja,

[...] a atividade representa um agrupamento de operações de trabalho ou tarefas geralmente executadas por unidades administrativas de nível secundário dentro de uma organização a fim de alcançar as metas e objetivos do programa da unidade (GIACOMONI, 2012, p. 174-175).

A estrutura programática do Orçamento-programa tem por princípio demonstrar as realizações do governo e os resultados pretendidos (MORAIS, 2010), e apresenta o planejamento governamental em quatro categorias, definidas como: Programa, Projeto, Atividades e Operações Especiais.

Em consonância com o disposto na Portaria n. 42 (BRASIL, 1999, p. 1),

Programa, é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

Projeto, é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

Atividade, é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

Operações Especiais, são as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Nesse sentido, conforme apontado por Giacomoni (2012, p. 163), o Orçamento-programa apresentará:

- a) os objetivos e propósitos da instituição com a utilização dos recursos orçamentários;
- b) os programas governamentais planejados para a concretização dos objetivos;
- c) os custos dos programas, considerando o custo com pessoal, material, equipamentos, serviços, etc.; e
- d) medidas de desempenho a fim de analisar esforços despendidos na execução dos programas e seu produto final.

Giacomoni (2012, p. 167) sintetiza as principais características do Orçamento-programa quando comparado ao Orçamento tradicional em:

- i. O Orçamento-programa é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização;
- ii. Os recursos orçamentários são alocados visando à consecução de objetivos e metas;
- iii. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis;
- iv. Todos os custos dos programas são considerados na elaboração do orçamento, inclusive os que extrapolam o exercício;
- v. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento;
- vi. O principal critério de classificação é o funcional-programático;
- vii. Utiliza, sistematicamente, indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados;
- viii. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Minghelli (2009) aponta que, apesar dos avanços auferidos pela utilização da ferramenta de orçamento público, há ainda desafios a serem contornados, citando como exemplos os problemas da desigualdade e da falta de mecanismos democráticos de participação e de controle do Orçamento Público, limitando-se a avanços técnicos, significativos sim, mas ineficientes diante da complexidade dos problemas referidos.

Corroborando com o autor, Moraes e Silva (2011) apontam que os desafios próprios da natureza e missão das IFES envolvem a gestão universitária no aspecto estrutural, no processo de planejamento, no processo de decisão, na diminuição das desigualdades em geral. Além disso, as IFES são impactadas pelas instabilidades econômicas nacionais que refletem diretamente nas contas públicas como um todo.

2.4 ESTUDOS PRECEDENTES SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

Especificamente quanto à implantação efetiva ou ao estudo para proposição de um modelo de Orçamento Participativo (OP) em Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) brasileiras, a representatividade de estudos ainda é pequena.

Apesar de a Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996), conhecida como Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), definir em seu artigo n. 56 que as IPES obedecerão ao princípio da gestão democrática, estabelecendo a instituição de órgãos colegiados deliberativos com a participação dos segmentos da comunidade institucional, local e regional, reservando aos docentes setenta por cento das cadeiras de cada órgão colegiado e comissão, na prática, a gestão universitária democrática no trato do orçamento local é pouco participativa.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988), em seu artigo n. 207, confere às universidades o gozo de “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”. As universidades públicas, entidades sem fins lucrativos, são dependentes economicamente do Estado para sua manutenção e desenvolvimento. Por isso, a Lei n. 9.394 (BRASIL, 1996), em seu artigo n. 55, dispõe que a União assegurará anualmente em seu orçamento geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das IPES por ela mantidas.

Frente aos recursos públicos limitados e a grande demanda por materiais, serviços, edificações e manutenções, é permitido às universidades beneficiarem-se de convênio com o governo mediante o apoio de diversos órgãos de financiamento como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o Financiamento de Estudos e Projetos (FINEP), dentre outros (CARDOSO, 2009). Segundo o autor, os recursos advindos dessas fontes de financiamento são utilizados basicamente para ações ligadas à investigação científica, presentes nos cursos de pós-graduação, como no fornecimento de condições de acesso e permanência de alunos, na adequação de laboratórios de pesquisas, na promoção do intercâmbio de conhecimento entre grupos e entidades de pesquisa para a cooperação e desenvolvimento de ações que projetem a universidade e possuam valor científico. Em razão da periodicidade e fim específico dos recursos advindos de projetos financiados, esses recursos não adentram o orçamento anual das instituições.

O OP corresponde à modalidade do Orçamento-programa elaborado sob princípios democráticos visando o exercício da cidadania pelos participantes do processo, opinando e decidindo sobre as metas e programas prioritários do governo, sempre com vistas ao bem comum (CREPALDI; CREPALDI, 2013).

Segundo Gama Junior e Bouzada (2015), a adoção de um Orçamento Participativo nas IPES possibilita uma maior eficiência dos recursos e agilidade no atendimento das necessidades específicas de cada unidade institucional.

Uma gestão universitária participativa, onde todos possam opinar e decidir, contribui para a atuação dos gestores públicos e para a satisfação da comunidade acadêmica, na medida em que o OP se constitua em um instrumento que viabilize a prática democrática, e desde que “todos os seus segmentos participem de sua elaboração, execução e avaliação” (MORAIS; SILVA 2011, p. 101).

O diferencial da aplicação de um OP em IPES se dá na medida em que há mais chances de se considerar todos os pontos de interesse da Universidade, as especificidades dos diferentes segmentos universitários podem ser manifestadas, o caráter técnico das questões pode ser evidenciado e as propostas da comunidade passam a constituir a base do plano da instituição, aumentando as condições para a continuidade administrativa (COMISSÃO DE PLANEJAMENTO, 1995).

Os estudos de OP em IPES encontrados mostraram que cada instituição se utiliza do instrumento de acordo com possibilidades e limitações da mesma, não havendo uma característica comum a não ser o princípio básico do OP: a promoção de participação da comunidade universitária ou, em alguns casos, de parte dela.

Apresenta-se abaixo as metodologias dos modelos implantados na Universidade Federal do Rio de Janeiro, na Universidade Federal do Vale do Rio São Francisco, na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, e dos modelos propostos para a Universidade Federal do Pernambuco e para o Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia da Paraíba – Câmpus Picuí.

2.4.1 Orçamento Participativo na Universidade Federal do Rio de Janeiro

No estudo realizado por Moraes (2010), a pesquisadora objetivou avaliar o modelo de OP adotado entre os anos de 2005 e 2010 na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a maior IFES do Brasil. O foco da pesquisa deu-se na análise do

OP nas unidades acadêmicas da instituição, excluindo as unidades hospitalares e unidades administrativas.

Segundo Gama Junior e Bouzada (2015), o modelo de OP adotado a partir de 2005 pela UFRJ descentraliza recursos orçamentários às Unidades Gestoras (UGs) para que executem suas despesas com maior eficiência e celeridade.

Para uma repartição justa dos recursos, criou-se em 2007 uma matriz de distribuição orçamentária que se utiliza de indicadores acadêmicos para determinar os valores orçamentários a serem partilhados a cada UG.

A UFRJ buscou, mediante a adoção do OP, promover maior transparência na gestão universitária e melhor descentralização de poder e recursos, permitindo que as demandas da comunidade acadêmica sejam comunicadas e as prioridades consideradas (MORAIS, 2010). Para tanto, buscou incentivar a participação de todas as unidades da instituição que gerem recursos orçamentários e financeiros, sejam eles próprios ou descentralizados, a fim de identificar, primeiramente, as necessidades de recursos para custeio e investimento de cada unidade.

Na prática, segundo Morais (2010), a elaboração da proposta orçamentária da UFRJ se dá da seguinte forma:

a) Inicia-se com a coleta de informações junto às UGs por meio da disponibilização temporária de formulários eletrônicos, não obrigatórios, para apontamento das demandas orçamentárias de cada UG. Aquelas que não apontarem suas demandas terão suas questões tratadas com base no ano anterior, e, se for o caso, terá seu valor corrigido pelo percentual de aumento concedido pela União ao orçamento geral da universidade.

b) Os dados coletados são enviados à Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da universidade para compatibilização das demandas frente a disponibilidade orçamentária a ser destinada à UG e aos parâmetros estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União e do Ministério da Educação. Os ajustes necessários na finalização da proposta são realizados pela administração central da instituição.

c) A proposta finalizada é apresentada ao Reitor pelo Conselho Superior de Coordenação Executiva.

d) O Reitor, por sua vez, encaminhará o documento ao Conselho Universitário para aprovação. Finalmente, a proposta aprovada é remetida ao órgão responsável

pela elaboração da Proposta do Orçamento Geral da União e ao Ministério da Educação.

e) Quando da execução orçamentária, possíveis sobras de recursos serão utilizadas para projetos prioritários já contemplados no orçamento, a fim de reforçar a dotação inicialmente alocado, ou, ainda, na inclusão de projetos necessários, mas não contemplados anteriormente no orçamento da instituição.

Na análise de Moraes (2010), o OP é útil para o gerenciamento da instituição na medida em que pode influenciar os gestores na tomada de decisões orçamentárias. Embora considerando-o como um potencial instrumento para o alcance das metas e objetivos da instituição, a pesquisadora afirma que processo carece de um aprimoramento na UFRJ.

2.4.2 Orçamento Participativo na Universidade Federal do Vale do São Francisco

Na pesquisa realizada por Andrade (2015), procurou-se analisar a percepção da comunidade acadêmica da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) acerca das mudanças ocorridas na instituição a partir da prática de uma gestão orçamentária participativa.

Segundo o pesquisador, após a instituição se consolidar estruturalmente, a comunidade acadêmica da UNIVASF passou a reivindicar maior espaço nos debates sobre o planejamento e gestão da instituição, especificamente sobre o orçamento.

Atendendo a esse anseio, a partir de 2012 a universidade iniciou seu processo de mudança organizacional e comportamental objetivando implantar um modelo de participação na elaboração orçamentária, de forma tal que o processo ocorre da seguinte forma:

a) Por meio de um aplicativo eletrônico desenvolvido pela instituição levanta-se, periodicamente, as demandas por bens de consumo e de capital dos colegiados acadêmicos e estruturas administrativas da instituição de maneira consolidada. As demandas são levantadas em dois momentos:

a.1) O primeiro momento consiste em informar as necessidades para aquisição de itens por meio dos pregões vigentes na instituição;

a.2) O momento posterior caracteriza-se pelo levantamento das demandas de itens a serem licitados no ano subsequente.

b) As informações são fornecidas pelos gestores mediante login e senha e recebidas pela Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional para filtragem das demandas por grupos de natureza da despesa, como mobiliários, equipamentos para laboratórios, vidrarias, material de consumo, além de possíveis adequações características, cotações, dentre outros procedimentos necessários para processo de aquisição dos itens.

Na questão gerencial, esse mecanismo contribuiu na medida que os chefes dos setores e coordenadores passaram a ter informações sobre o volume global de demandas da UNIVASF.

c) Os discentes, por meio da Câmara de Assistência Estudantil, participam da destinação apenas dos créditos orçamentários destinados ao Programa Nacional de Assistência Estudantil, sendo excluídos do processo decisório dos demais créditos orçamentários da instituição.

d) Em 2013 a instituição reformulou sua metodologia e decidiu distribuir entre os colegiados acadêmicos de graduação e pós-graduação a parte residual do orçamento que sobrava após as deduções com despesas fixas, excluindo-se os créditos vinculados a projetos específicos. Essas despesas dedutíveis são aquelas relacionadas à manutenção da instituição, como o custeio indispensável das atividades administrativas e as despesas obrigatórias (água e saneamento, energia elétrica, internet, correios, serviços terceirizados de limpeza, vigilância) comuns aos setores administrativos e acadêmicos.

Essa distribuição orçamentária interna pauta-se em uma fórmula de “número de alunos equivalentes”, que leva em consideração: número de alunos matriculados no curso; o custo de manutenção do curso conforme definição pelo MEC, sendo respeitada nessa metodologia as distinções inerentes a cada curso, obtendo peso diferenciado a fim de atender as disparidades existentes entre os cursos que exigem maiores e menores volumes de recursos; e fator extra para: cursos recentes, em processo de estruturação e ainda sem formandos; e para os cursos em funcionamento em campi fora da sede. Desse modo, segundo o pesquisador, a fórmula utilizada na UNIVASF para estabelecer o número de alunos equivalentes é apresentada no Quadro 1:

Quadro 1 – Fórmula do número de alunos equivalentes na UNIVASF

<p>NÚMERO DE ALUNOS EQUIVALENTES =</p> <p>a) Número de alunos matriculados no curso</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p>b) Peso do Grupo ao qual pertence a área de conhecimento do curso – definido pelo MEC</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p>c) Adicional de curso fora de Sede</p> <p style="text-align: center;">x</p> <p>d) Adicional Estruturação de cursos recentes</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2018) com base no trabalho de Andrade (2015)

O fator utilizado para os cursos realizados nos campi fora da sede é de 1,10; para os cursos em estruturação que ainda não formaram a primeira turma o fator utilizado é de 1,15.

O produto dessa fórmula seria relacionado com o valor orçamentário a disposição para divisão entre os colegiados, e o resultado seria o montante destinado àquela determinada unidade. Desse modo, os colegiados acadêmicos gerenciariam seus próprios créditos orçamentários, executando-os conforme suas necessidades e prioridades, negociadas e definidas internamente.

e) Os setores podem permutar créditos orçamentários entre aqueles destinados ao custeio e ao capital, bastando formalizar a solicitação à Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional.

Por tratarem-se de atividades finalísticas da instituição, a distribuição orçamentária atinge somente os setores acadêmicos de graduação e pós-graduação da UNIVASF, em detrimento aos setores administrativos da instituição, que poderão expor suas demandas e serem atendidos pontualmente, diferentemente dos setores acadêmicos.

Ademais, os créditos orçamentários disponíveis, mas não executados pelo colegiado, podem ser utilizados em outras demandas, desde que realizado o processo para aquisição.

O pesquisador afirma que, embora não se constitua em um Orçamento Participativo formalmente institucionalizado, as práticas participativas implantadas na instituição podem ser relacionadas ao instrumento.

2.4.3 Orçamento Participativo na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

O estudo de Sampaio e Laniado (2009) buscou analisar a mudança na gestão universitária ocorrida na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) a partir da implantação do OP em 2001 e do novo modelo de desenvolvimento gerencial da

instituição em 1999. Segundo as autoras, o OP da UESB é resultante da reivindicação da comunidade por maior participação e poder no processo decisório da universidade.

O modelo implantado na UESB buscou oportunizar uma ampla participação de diversas instâncias da comunidade acadêmica e o poder de intervir nas plenárias de tomada de decisão da instituição, cuja discussão do OP se restringe ao item investimento, ou seja, referente aos gastos com obras e projetos, não adentrando os recursos de custeio.

Segundo as Sampaio e Laniado (2009), o OP é entendido pela UESB como um fórum de tomada de decisão e um processo de educação política, sendo o fórum de orçamento participativo uma instância de controle, acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos.

Por meio do OP a instituição objetiva definir suas prioridades pautada nas demandas e necessidades de sua comunidade acadêmica e elaborar seu orçamento com a ampla participação e debate, instituindo uma gestão democrática.

A participação da comunidade acadêmica da UESB na gestão universitária se dá em três momentos:

a) No primeiro, há a identificação das necessidades apontadas pelos docentes, discentes e técnico-administrativos em suas assembleias de categoria restritas aos recursos de investimento.

b) No momento seguinte, em uma plenária geral, definem-se as prioridades.

c) Por fim, no terceiro momento, em uma assembleia geral do fórum do OP, realiza-se a compatibilização das decisões em uma proposta elaborada pela Comissão do Orçamento Participativo que será encaminhada para aprovação do Conselho Universitário, o órgão máximo de deliberação na UESB.

As autoras supracitadas pesquisaram junto aos formuladores do projeto de OP da instituição, suas percepções sobre a implantação do programa, e obtiveram que a unanimidade afirma que a participação da comunidade acadêmica é benéfica na medida em que rompe com o atual modelo de gestão, e apontam a necessidade de uma política de participação que associe fóruns ampliados de decisão e canais de participação dos diferentes segmentos. Obtiveram ainda que os formuladores do OP local acreditam que a participação é ligada diretamente a uma corresponsabilidade, uma cogestão, e uma cumplicidade entre quem decide e quem executa.

Os entrevistados discorreram também sobre fatores que limitaram o OP na instituição. Na dimensão institucional, a estrutura burocrática e a cultura centralizadora da universidade obstaculizam a participação popular na tomada de decisões. Também a falta de tempo para a implementação das propostas foi apontada como um fator limitante, bem como a restrição financeira e as estratégias de comunicação adotadas, consideradas deficientes.

Na dimensão política, tensões surgidas quanto a democratização do poder, como pela modificação das hierarquias e autoridades correspondentes relacionadas ao poder de decisão, peso nas votações, dentre outras, e a reivindicação de uma maior horizontalização das relações de poder e trabalho entre os segmentos docente e administrativo, principalmente, foram apontados como obstáculos ao processo participativo.

Além disso, hábitos, valores e crenças presentes na gestão universitária configuram fatores limitantes na dimensão sociocultural, assim como a resistência a mudanças, à modernização, presente nas instituições públicas em razão da herança cultural conservadora.

Sampaio e Laniado (2009) afirmam que os obstáculos parecem estar presentes na mentalidade das pessoas, nos diferentes modos de gerir e entender a instituição e, também, na estrutura verticalizada de poder, na tradição burocrática e na pouca experiência de gestão participativa em uma organização voltada para o ensino superior.

Além desses fatores limitadores, o OP defronta-se com a dificuldade da comunidade da UESB em acreditar nos benefícios que o processo pode trazer, o que obstaculizou uma perfeita cooperação da comunidade e prejudicou uma maior participação de todos os envolvidos na implementação da proposta.

2.4.4 Orçamento Participativo na Universidade Federal de Pernambuco

A pesquisa de Ferreira (2003) objetivou elaborar um modelo para implantação de um OP na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Na proposta, o OP é coordenado por uma comissão com o auxílio de uma equipe de apoio durante todo o processo executando, inclusive, ações necessárias para a completude do OP. Compõem a comissão coordenadora: representantes da Reitoria, dos Conselhos de Administração e Curadores e da comunidade.

A coordenação geral do OP é realizada pela Pró-Reitora de Planejamento e Orçamento-Participativo auxiliada pela equipe da Coordenação do Orçamento-Participativo. A instância máxima do OP é o Conselho do Orçamento Participativo.

O pesquisador elaborou a proposta descentralizando o orçamento por centros acadêmicos, órgãos suplementares e administrativos da instituição, criando o que denominou de Unidades Político-Administrativas (UPAs), ao número de dezenove unidades, subdivididas por setenta e quatro Unidades Locais (ULs).

O processo elaborado pelo autor estrutura-se nas seguintes etapas:

a) O processo inicia-se com um debate político interno onde se compatibilize os objetivos da instituição com as Diretrizes Gerais para Educação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com o Plano Nacional de Educação (PNE) e com as diretrizes do Ministério da Educação e do governo federal contidos no PPA.

b) Após essa compatibilização, são estabelecidos os objetivos de curto, médio e longo prazos, apresentados à comunidade acadêmica e, então, estipuladas as bases do processo de participação e elaboração do OP.

c) A efetiva participação na elaboração do OP da UFPE inicia-se com a apresentação de projetos de despesas para custeio e para investimento pelos órgãos que compõem a instituição. Esses projetos devem ser embasados tecnicamente e justificados politicamente, cabendo à coordenação central e equipe de apoio a orientação e supervisão desses requisitos.

d) Apresentados os projetos, os mesmos são organizados em programas e agrupados em subprogramas, de acordo a classificação funcional-programática a qual se enquadrarem.

e) Definidos os programas, a equipe da UFPE elege os prioritários que serão discutidos junto aos conselhos responsáveis pela aprovação do orçamento da instituição. Integram o debate apenas as questões referentes aos investimentos e despesas com manutenção da instituição, excluindo, portanto, as despesas com pessoal.

f) A população também indica prioridades por meio de urnas disponibilizadas nas Unidades Político-Administrativas da instituição. Para tanto, a proposta prevê a distribuição de cartilhas para a comunidade, contendo conceitos do OP, calendários dos eventos, regras para participação e eleição de delegados (representantes de

centros, departamentos, órgãos suplementares e administrativos) e conselheiros (responsáveis por analisar, acompanhar e fiscalizar a execução do OP), dentre outros, a fim de instruir e envolver a comunidade no processo de modo consciente. Essa cartilha é de responsabilidade da coordenação central e da equipe de apoio, e tem por objetivo divulgar a prática para a comunidade e instruir as lideranças acerca da importância das decisões políticas do OP.

g) Considerando as sugestões coletadas por meio de pesquisa com a comunidade acadêmica, os recursos orçamentários são distribuídos às UPAs de forma ponderada, com base em uma matriz de alocação de recursos para as unidades de ensino, composta das variáveis: número de alunos, alunos formados, titulação do corpo docente, pesquisas realizadas e integração com a sociedade (número de beneficiados com os projetos de extensão). As unidades que não contenham número de alunos deverão levantar suas necessidades de investimento e manutenção e submetê-las à discussão pela comunidade acadêmica.

h) Após a elaboração da nova matriz de alocação de recursos, os recursos orçamentários serão distribuídos conforme as prioridades eleitas pela comunidade acadêmica nas plenárias. A votação se dá pelo seguinte critério: cada prioridade receberá uma pontuação, sendo 4 pontos para primeira prioridade, 3 pontos, para a segunda, 2 pontos para a terceira prioridade e 1 ponto para as demais prioridades.

i) Levantadas as demandas dos órgãos da UFPE e da população, são realizadas as Plenárias Locais, nas UPAs, com a presença de todos, onde são eleitos os delegados e escolhidas democraticamente as prioridades e três obras ou ações específicas.

j) Ocorrem então, em cada uma das UPAs, as oito Plenárias Temáticas com a participação somente dos delegados, representando suas unidades, apresentando as prioridades e demandas das mesmas, para agruparem as necessidades em programas temáticos alinhados com os programas constantes no PPA da universidade, elegendo três programas e subprogramas específicos para cada tema, de acordo com os recursos orçamentários distribuídos com base na matriz de alocação de recursos e com a orçamentação das obras ou ações escolhidas.

k) Por fim, ocorre a Assembleia Geral, órgão máximo de deliberação do OP, onde serão debatidas amplamente as propostas consolidadas pela coordenação central, de onde, das decisões, será confeccionada a Proposta Final do Orçamento

Participativo pela comissão coordenadora, devendo ser aprovada pelo conselho do Orçamento Participativo.

l) A proposta é enviada posteriormente para o Gabinete do Reitor, que a incluirá na Proposta Orçamentaria da UFPE e a encaminhará ao Conselho de Administração da UFPE para discussão junto ao Conselho de Curadores, responsável pela fiscalização econômica e financeira da UFPE, e articulada com a comissão coordenadora do OP.

m) Sendo aprovada, a proposta, agora tratada como Orçamento da instituição para o próximo exercício financeiro, será entregue à Reitoria para publicação e ampla divulgação para a comunidade.

n) Ao longo da execução orçamentária, a Reitoria elaborará demonstrativos mensais do cumprimento das prioridades do OP. A execução do orçamento será acompanhada por uma equipe da comunidade acadêmica capacitada para tal, que garantirá controle social e uma coparticipação efetiva da comunidade, repassando a ela todas as informações sobre o cumprimento das prioridades constantes no OP. Além disso, todo o processo será avaliado antes, durante e após a execução do OP.

2.4.5 Orçamento Participativo no Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia da Paraíba – Câmpus Picuí

Pedrosa (2017) realizou um estudo no Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia da Paraíba – Câmpus Picuí objetivando propor um modelo de Orçamento Participativo aplicável a realidade da instituição.

Segundo o modelo proposto pelo autor, o IFPB Câmpus Picuí terá seu Regimento do Orçamento Participativo elaborado por uma comissão específica e será revisado anualmente.

A sistematização e condução de todo o processo de OP será conduzido pela Equipe de Gestão da instituição, acompanhada do Conselho do Orçamento Participativo (COP) e do Comitê de Acompanhamento Permanente (CAP).

Será de responsabilidade do COP (Conselho do Orçamento Participativo), que planejará, propor, fiscalizar e deliberar acerca da alocação dos recursos no Orçamento Anual da instituição. O COP será composto por 15 Conselheiros, sendo: 5 representantes dos discentes, 5 dos docentes e 5 dos técnicos administrativos, todos com seus respectivos suplentes, sendo nomeados dentre eles um coordenador,

um vice-coordenador e um secretário. O COP se reunirá periodicamente com a comunidade acadêmica, devendo estabelecer um cronograma anual de ações e atividades referentes aos OP, que serão desenvolvidas pelo Comitê de Acompanhamento Permanente (CAP).

O CAP será composto por 3 membros, sendo representantes de cada um dos segmentos da instituição, e tem como função ser a instância interna de assessoramento, além de acompanhar e fiscalizar a execução do Orçamento do IFPB Câmpus Picuí.

Na prática, o processo se dará da seguinte forma:

a) Não será discutida a totalidade do montante orçamentário da instituição, mas sim 15% dos recursos recebidos para custeio (em virtude do alto grau de comprometimento desses recursos com despesas obrigatórias essenciais à manutenção das atividades da instituição), 60% dos recursos para investimento, 70% dos recursos para capacitação e 50% dos recursos recebidos para assistência ao educando.

b) Fóruns temáticos, abertos a toda a comunidade acadêmica e à comunidade externa, serão promovidos, no mínimo mensalmente, com o objetivo de sensibilizar e capacitar os membros para atuação no Orçamento Participativo, tratando das mais diversas temáticas relacionadas a políticas públicas educacionais, gestão pública, orçamento público, participação social dentre outras temáticas correlacionadas. Os fóruns temáticos serão coordenados por um conselheiro especialmente designado, podendo contar com a participação de especialistas de cada temática, sejam eles membros internos ou externos à instituição.

c) Serão realizadas duas rodadas de reuniões com a participação de toda a comunidade. A primeira rodada contará com 3 Plenárias, uma em cada turno de funcionamento da instituição, de forma a possibilitar a participação de todos. Nas Plenárias da primeira rodada ocorrerá a prestação de contas do exercício anterior, apresentação da previsão de receitas e despesas para o exercício corrente, apresentação do OP e de sua metodologia, início do processo de escolha dos Conselheiros, e a definição e divulgação da data de disponibilização de link para levantamento das demandas da comunidade acadêmica, categorizadas por temas.

A segunda rodada se dará nos mesmos moldes da primeira, alterando-se a pauta de discussão para: apresentação das prioridades eleitas pela comunidade

acadêmica e a discussão, negociação, eleição e hierarquização geral das demandas da comunidade, independente da temática e rubrica orçamentária.

d) Após a fase das Plenárias, o CAP formatará as demandas levantadas, categorizadas em demandas temáticas e demandas gerais, em um documento final, denominado de Matriz de Prioridades a ser submetido à Assembleia Ordinária do COP para análise, aprovação e posterior envio à Diretoria de Administração, Planejamento e Finanças para, em parceria com a Coordenação de Planejamento, analisar tecnicamente e orçamentariamente as demandas e elaborar a Matriz Orçamentária da instituição, aplicando-se os critérios de descentralização orçamentária para o exercício seguinte.

e) A Matriz, então, será enviada ao COP para análise e aprovação em Assembleia Ordinária e, posteriormente, enviada ao Diretor-Geral e, por fim ao Conselho Diretor para discussão, análise, ajuste e aprovação até o mês de maio.

f) Após aprovação da Matriz Orçamentária pelo Conselho Diretor da instituição, ocorrerá uma rodada de Seminários, nos mesmos moldes dos Fóruns e das Plenárias, alterando-se a pauta de discussão para: apresentação da Matriz Orçamentária aprovada, exposição da justificativa adotada pelo COP e pela Equipe de Gestão da instituição para a não inclusão de alguma demanda levantada pela comunidade acadêmica.

Na descentralização orçamentária, o autor sugere a descentralização do orçamento às chamadas UGDs (Unidades de Gestão Descentralizada), que são, basicamente, as unidades acadêmicas, a Diretoria-Geral e as Diretorias de Área da instituição. Tal descentralização de pautaria em uma adaptação da Matriz CONIF adotada pela reitoria na redistribuição de recursos entre os Câmpus.

As unidades administrativas levarão suas demandas para discussão nos Fóruns, Plenárias e Seminários do OP para angariar recursos.

Será promovida, em todos os setores da instituição, uma campanha de divulgação de suas ações, a fim de permitir ampla transparência.

2.4.6 Características principais dos modelos de Orçamento Participativo em Instituições Públicas de Ensino Superior

Motivadas pelos benefícios trazidos pela implantação do OP em diversos municípios brasileiros, algumas IPES adaptaram o instrumento à sua realidade,

utilizando-se de modelos distintos para o atingimento da mesma finalidade: o alinhamento das decisões públicas com as demandas e expectativas de sua comunidade acadêmica, por meio de uma ampla participação social, frente à escassez de recursos públicos.

O Quadro 2 sintetiza as características dos modelos expostos acima.

Quadro 2 – Características dos modelos de OP propostos/implantados em Instituições Públicas de Ensino Superior

INSTITUIÇÃO	CARACTERÍSTICAS DO MODELO PROPOSTO/IMPLANTADO
UFRJ	<ul style="list-style-type: none"> – Calcula-se o valor de recursos a serem redistribuídos às UG por meio de uma matriz pautada em indicadores acadêmicos; – Com base nesse valor, as UGs enviam, por meio de formulários eletrônicos temporários, suas demandas de custeio e investimento levantadas pelos docentes e técnicos da unidade; – Unidade omissa = proposta do ano anterior + índice de correção da União – Os dados coletados são compatibilizados e ajustados pela Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento; – A proposta orçamentária compatibilizada é apresentada ao Reitor, submetida à aprovação do Conselho Universitário e enviada às instâncias superiores do MEC.
UNIVASF	<ul style="list-style-type: none"> – Ao receber os recursos para custeio e investimento, a Equipe de Gestão da instituição deduz os recursos vinculados a projetos específicos e o montante anual previsto para custeamento das despesas fixas; – O valor residual do orçamento será redistribuído aos colegiados acadêmicos de graduação e pós-graduação por meio de uma fórmula complexa. Os setores administrativos solicitarão demandas pontuais diretamente à Equipe de Gestão da instituição; – Com base no valor de direito, os colegiados acadêmicos de graduação e pós-graduação informam à Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, por meio de um aplicativo, suas demandas por bens de consumo e de capital para o exercício atual e, posteriormente, para o exercício seguinte, para que providencie o processo de aquisição; – Os discentes, por meio da Câmara de Assistência Estudantil, participam da destinação apenas dos créditos orçamentários destinados ao Programa Nacional de Assistência Estudantil.
UESB	<ul style="list-style-type: none"> – Identificação das demandas de investimento, apontadas pelos docentes, discentes e técnico-administrativos em suas assembleias de categoria; – Definição das prioridades finais dentre as necessidades iniciais, em uma Plenária Geral; – Compatibilização das decisões em Assembleia Geral frente aos recursos de investimento disponíveis; – Elaboração do Orçamento de Investimento da instituição pela Comissão do OP, a ser aprovado pelo Conselho Universitário.

UFPE	<ul style="list-style-type: none"> – Descentraliza-se o orçamento às UPAs - que agregam centros acadêmicos, órgãos suplementares e administrativos da instituição – de forma ponderada, com base em uma matriz de alocação de recursos para as unidades de ensino. As unidades que não contenham número de alunos deverão levantar suas necessidades de investimento e manutenção e submetê-las à discussão pela comunidade acadêmica; – As subunidades das UPAs apresentarão projetos de despesas para custeio e para investimento, embasados tecnicamente e justificados politicamente. A população também indica prioridades por meio de urnas disponibilizadas na instituição; – Realizam-se Plenárias Locais nas UPAs para a eleição de delegados e escolha das prioridades dentre os projetos de despesas e três obras ou ações específicas. – Ocorrem então, em cada uma das UPAs, Plenárias Temáticas com a participação somente dos delegados, apresentando as prioridades e demandas das mesmas, para agruparem as necessidades em programas temáticos alinhados com os programas constantes no PPA da universidade, elegendo três programas e subprogramas específicos para cada tema, de acordo com os recursos orçamentários distribuídos com base na matriz de alocação de recursos e com a orçamentação das obras ou ações escolhidas. – Realiza-se uma Assembleia Geral para debate das propostas consolidadas e decisão daquelas que comporão a Proposta Final do Orçamento Participativo; – A proposta deve ser aprovada pelo conselho do Orçamento Participativo, enviada para o Gabinete do Reitor, que a incluirá na Proposta orçamentaria da UFPE e a encaminhará para aprovação dos órgãos superiores.
IFPB Câmpus Picuí	<ul style="list-style-type: none"> – São discutidos 15% dos recursos recebidos para custeio, 60% dos recursos para investimento, 70% dos recursos para capacitação e 50% dos recursos recebidos para assistência ao educando; – Ao longo do ano são realizados Fóruns mensais para debate de questões relacionadas à instituição como forma de sensibilizar e capacitar os participantes; – Será realizada uma Plenária com a finalidade de prestar contas do exercício anterior, apresentação da previsão de receitas e despesas do exercício corrente, apresentação do OP e sua metodologia, iniciar a escolha dos Conselheiros, e a disponibilização de link para levantamento das demandas da comunidade, categorizadas por temas. – Será realizada outra Plenária com a finalidade de apresentar as prioridades eleitas; – As demandas serão formatadas em um único documento a ser analisado e aprovado por instâncias da instituição; – O documento aprovado, agora chamado de Matriz Orçamentária, é apresentado à comunidade acadêmica nos Seminários, onde também a Equipe de Gestão se justificará por demandas levantadas, mas não incluídas no orçamento. – Os recursos são redistribuídos às UGDs por meio de uma matriz pautada em indicadores acadêmicos. As unidades administrativas reivindicam suas demandas nos Fóruns, Plenárias, Seminários.

Fonte: Elaborado pelo autor (2018), com base nos trabalhos de Gama Junior e Bouzada (2015); Morais (2010); Andrade (2015); Sampaio e Laniado (2009); Ferreira (2003); Pedrosa (2017)

Analisando-se as metodologias acima, percebe-se não haver um modelo ou particularidades características de modelos aplicados em IPES brasileiras, ocorrendo uma adequação do princípio idealizador do instrumento à realidade, ou necessidade, ou condição da instituição, de modo que o Orçamento Participativo deve ser flexibilizado para melhor atender a comunidade local como um todo.

Pode-se afirmar, ainda, que as discussões no OP envolvem despesas de custeio e investimento, mas não de pessoal. Tal fato justifica-se pela abrangência do

plano de carreira dos servidores da IPES que envolvem toda uma categoria pertencente a todas as IPES, não somente a uma, não cabendo, portanto, uma discussão isolada. Além disso, embora haja participação social no processo de OP das instituições, esta não se dá de forma ampla e efetiva, havendo limitações e preferências a serem contornados para o atingimento de uma elaboração orçamentária efetivamente participativa.

De forma a embasar as afirmações acima, no Quadro 3 são apresentadas as diferenças e semelhanças constatadas nos modelos anteriormente apresentados no que tange à participação dos agentes e à discussão das categorias de despesas:

Quadro 3 – Diferenças e semelhanças na participação dos agentes acadêmicos e na discussão das categorias de despesas dos modelos de OP propostos/implantados em IPES

Características	UFRJ	UESB	UNIVASF	UFPE	IFPB Câmpus Picuí
Despesas de custeio	✓	--	✓	✓	✓
Despesas de investimento	✓	✓	✓	✓	✓
Participação Docentes	✓	✓	✓	✓	✓
Participação Discentes	--	✓	✓	✓	✓
Participação Técnico-Administrativos	✓	✓	--	✓	✓
Precariedade	Restrição de participação dos discentes	A discussão limita-se aos investimentos	Restrição de participação dos Técnicos	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2018), com base nos trabalhos de Gama Junior e Bouzada (2015); Moraes (2010); Andrade (2015); Sampaio e Laniado (2009); Ferreira (2003); Pedrosa (2017)

O Quadro 3 evidencia a não uniformidade das metodológicas de OP em IPES, apresentando modelo onde categorias de agentes da comunidade acadêmica são excluídas do processo ou categorias de despesa são excluídas do debate.

As únicas características presentes em todos os modelos são a abertura de participação aos docentes e a discussão das despesas de investimento. Quanto as demais características, cada IPES analisada trata de uma forma diferente o conjunto.

Destaca-se os casos do UFPE e do IFPB Câmpus Picuí, que apresentam todas as características mínimas de promoção de participação de toda a comunidade e todas as questões da instituição. Porém, tais metodologias foram propostas pelos pesquisadores Ferreira (2003) e Pedrosa (2017), respectivamente, mas não efetivamente implantadas nas instituições objeto dos estudos.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo a metodologia da pesquisa encontra-se subdividida em três seções: (i) enquadramento metodológico; (ii) procedimentos utilizados para revisão e análise da literatura; e, (iii) procedimentos utilizados para a coleta e análise de dados para o cumprimento dos objetivos da pesquisa.

3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

Este trabalho buscou propor um modelo de Orçamento Participativo adequado à realidade da UTFPR Câmpus Londrina. Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa (CRESWELL, 2010), por meio de um estudo de caso sobre o processo de elaboração do orçamento na UTFPR Câmpus Londrina. Segundo Yin (2001) um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, de forma que se obtenha amplo e detalhado conhecimento.

Quanto à sua natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, ao passo que busca gerar conhecimentos para a elaboração de um modelo de Orçamento Participativo na UTFPR Câmpus Londrina. Segundo Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa aplicada gera aplicação prática para a solução de problemas, o que neste estudo traduz-se na proposição de um modelo de OP, adequado à realidade da universidade, que promoverá a descentralização do poder de discussão e poder do orçamento da instituição e a abertura de participação a todos os agentes da instituição.

Com relação aos objetivos, caracteriza-se, segundo a classificação de Vergara (1998), como sendo do tipo descritiva, a fim de descrever:

(i) as metodologias de OP já propostas ou aplicadas em instituições públicas em geral e em IPES. Foi utilizado o levantamento bibliográfico para esse fim, analisando, ainda, casos de sucesso ou fracasso para a construção de um modelo de OP mais adequado à realidade das instituições, e possível de implantação.

(ii) a forma como se deu o processo de elaboração do orçamento na instituição objeto de estudo, levantado por meio de entrevistas com os membros da equipe gestora responsável pelas decisões orçamentárias da universidade, o que foi validado por meio da análise de demonstrativos orçamentários de exercícios anteriores.

(iii) a percepção da comunidade universitária sobre o processo atual de elaboração do orçamento na instituição e sua predisposição em participar da

implantação e manutenção de um Orçamento Participativo. Para tanto, utilizou-se de uma técnica padronizada para coleta de dados junto à comunidade universitária, por meio da disponibilização de questionário eletrônico, anônimo, de livre e espontânea participação, elaborado na ferramenta Formulários Google. Serão analisadas, ainda, as legislações federais e normativas ministeriais e institucionais, a fim de verificar os limites e possibilidades legais na proposição do OP local.

Quanto aos procedimentos técnicos, o presente trabalho utilizou-se de pesquisa bibliográfica, documental, pesquisa de campo e levantamento (*survey*).

A pesquisa bibliográfica constituiu-se no levantamento de uma base de dados sólida, composta por livros, artigos científicos, anais de encontros científicos e cujos autores, em sua maioria, são renomados estudiosos do orçamento público e do orçamento participativo, tais como: Crepaldi, Giacomoni e Paludo – em orçamento público –, e Avrtizer, Fedozzi, Luchmann, Pires e Santos – em orçamento participativo. Além disso, foram utilizadas dissertações e teses específicas sobre orçamento participativo implantado ou proposto em Instituições Públicas de Ensino Superior, haja vista a insuficiente quantidade de materiais encontrados em livros, artigos científicos e anais de encontros científicos nessa temática específica – um –. Por meio da pesquisa bibliográfica foi proposto um modelo teórico genérico de Orçamento Participativo para Instituições Públicas de Ensino Superior.

A pesquisa documental foi realizada na legislação nacional e ministerial, nos documentos institucionais publicitados e, ainda, daqueles fornecidos, como relatórios de receita e despesa, demonstrativos, dentre outros.

Realizou-se também uma pesquisa de campo por meio de entrevistas que consistiram em encontros particulares com membros que integraram ou integram a Equipe de Gestão da instituição, a fim de obter informações acerca de determinado assunto, utilizando-se de um roteiro previamente estabelecido, caracterizando, portanto, uma entrevista padronizada. No estudo em questão, realizou-se entrevistas com os membros da equipe diretiva da gestão anterior, responsável pelo orçamento vigente da instituição, a fim de verificar como se dá o processo de elaboração do orçamento, os agentes participantes, os critérios considerados na tomada de decisão e os critérios de distribuição interna de recursos, que foram validados por meio da análise dos relatórios e demonstrativos orçamentários dos exercícios anteriores. Foram realizadas, ainda, entrevistas com os membros da equipe diretiva da gestão

atual, a fim de levantar sua predisposição e pretensões quanto a um processo de elaboração orçamentária participativo, para elaborar um modelo de OP alinhado às possibilidades da instituição.

Para tanto, a pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UTFPR, a fim de garantir a integridade e dignidade dos entrevistados, dentro dos padrões éticos estipulados pelo Conselho Nacional de Saúde. O Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) foi entregue em forma impressa aos participantes e outra via arquivada junto ao pesquisador pelo prazo de cinco anos.

Outra etapa da pesquisa foi o levantamento (*survey*), por meio da aplicação de questionário, objetivo e anônimo, composto por uma série ordenada de perguntas à comunidade universitária em geral, a fim de levantar a predisposição dos indivíduos a participarem ativamente da implantação e manutenção de um OP local, e suas percepções sobre o processo atual de elaboração do orçamento da instituição.

O questionário foi formulado e disponibilizado à comunidade universitária para ser respondido de forma eletrônica, anônima e de livre e espontânea vontade. A disponibilização deu-se mediante a publicação do link em mídias sociais vinculadas à instituição, aos e-mails institucionais dos membros docentes e técnico-administrativos e, ainda, pela sensibilização com os representantes dos Diretórios Acadêmicos dos cursos da instituição, convidando toda a comunidade a participar. O Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), nesse caso, foi disponibilizado em forma digital junto ao link do questionário para impressão do aceite e do questionário preenchido pelo participante, caso desejasse.

Por fim, baseado nas conclusões auferidas pelos métodos acima, elaborou-se uma proposta de modelo para implantação de um Orçamento Participativo na UTFPR Câmpus Londrina por meio da adaptação do modelo teórico genérico à realidade investigada na instituição.

3.2 PROCEDIMENTOS PARA REVISÃO E ANÁLISE DA LITERATURA

Para a composição do portfólio bibliográfico da pesquisa buscou-se por livros, artigos, teses e dissertações acerca do orçamento participativo de Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES).

Pode-se observar, dentre os selecionados, que a aplicação do Orçamento Participativo é expressiva nos municípios brasileiros. Porém, a quantidade de

experiências em IPES ainda é pequena. Os trabalhos focados nesse tema, a exceção do artigo de Sampaio e Laniado (2009), constituem-se em dissertações.

Em razão da quantidade de trabalhos encontrados especificamente sobre o tema ser limitado – 1 artigo e 4 dissertações –, para compreender a sistemática envolta ao OP em IPES ampliou-se a base de dados para publicações envolvendo os seguintes eixos:

- Orçamento Público: orçamento público; processo de elaboração orçamentária; orçamento participativo; recursos públicos; planejamento orçamentário; administração orçamentária.
- Gestão Pública Universitária: gestão pública; Instituições Públicas de Ensino Superior; gestão universitária; gestão de recursos públicos.
- Democracia: Democracia Participativa; Gestão Pública participativa; critérios de alocação de recursos; democracia universitária; gestão democrática.
- Transparência Pública: acesso a informação; gestão transparente; portal da transparência; critérios de distribuição orçamentária; transparência universitária.

Foram utilizados bancos de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, do Portal Periódicos Capes e de revistas conceituadas, destacando-se a Revista de Administração Pública; Revista de Gestão Universitária na América Latina; Revista Brasileira de Ciência Política; Lua Nova Revista de Cultura e Política; além de trabalhos apresentados nos Encontros da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração.

Vislumbrou-se que os estudiosos de destaque sobre o tema Orçamento Participativo são: Leonardo Avritzer, Lígia Helena Hahn Lüchmann e Luciano Fedozzi.

As publicações que compuseram a base de dados bruta foram filtradas, inicialmente, pela leitura exploratória de sondagem dos resumos dos artigos, dissertações e teses a fim de verificar aqueles mais pertinentes à pesquisa. Posteriormente, realizou-se uma leitura seletiva do material, a fim de apurar aquele que efetivamente interessa à pesquisa, considerando o foco do tema e dos subtemas que envolvem a pesquisa, descartando-se aqueles trabalhos julgados de pouca profundidade ou compreensão e, ainda, aqueles que abordavam o tema de forma diversa da aqui pretendida.

Em seguida, realizou-se uma filtragem complementar dos artigos do banco de dados, levando-se em consideração o Qualis da publicação – B3, no mínimo.

Então, procedeu-se uma filtragem por meio da leitura analítica e crítica do material que compunha o banco de dados, a fim de selecionar aqueles que melhor contribuiriam à pesquisa.

Por fim, por meio da leitura interpretativa, relacionou-se o que afirma os autores com o problema para o qual se propõe uma solução e selecionou-se aqueles que possibilitariam o alcance dos objetivos da pesquisa.

3.3 PROCEDIMENTOS PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A presente seção está subdividida em: (i) procedimentos para elaboração de um modelo teórico genérico de Orçamento Participativo para Instituições Públicas de Ensino Superior; (ii) procedimentos para compreensão do processo atual de elaboração do orçamento na UTFPR Câmpus Londrina; (iii) procedimentos para verificação da flexibilidade da instituição, dos agentes da comunidade universitária e do processo atual de elaboração do orçamento para análise da viabilidade de implantação de um modelo de Orçamento Participativo na UTFPR Câmpus Londrina.

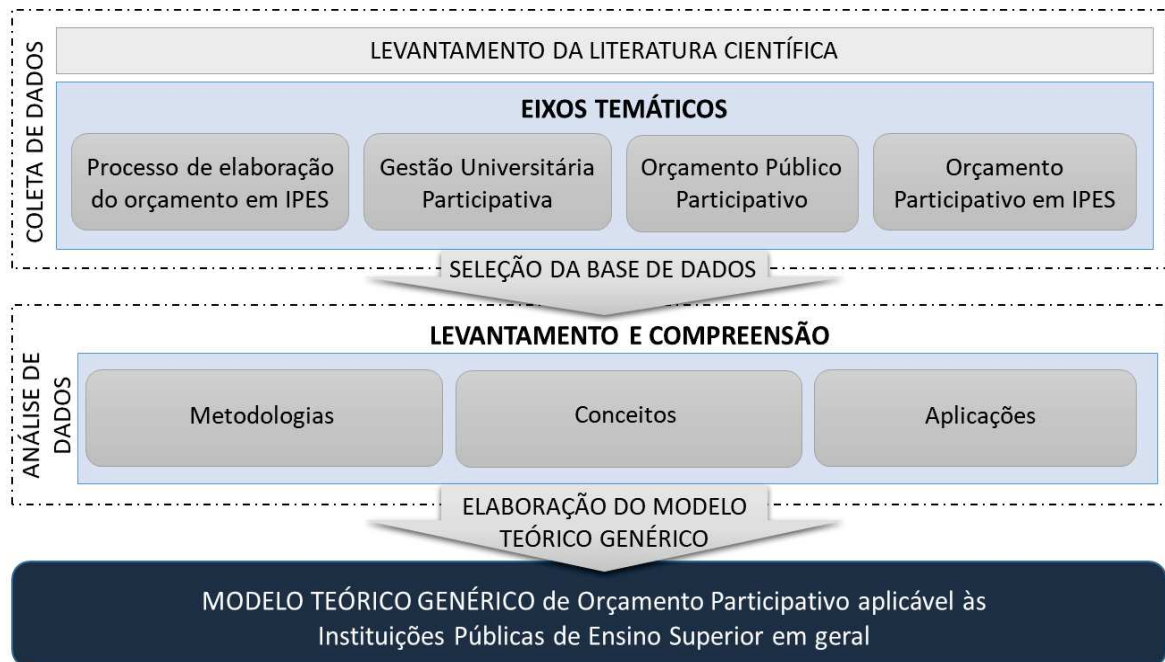
A coleta de dados busca obter “todas as informações das quais o pesquisador pode se servir nas diferentes etapas do trabalho” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 102). Complementarmente, a análise dos dados objetiva extrair sentidos dos dados coletados a fim de responder ao problema proposto para investigação (CRESWELL, 2010).

3.3.1 Procedimentos para elaboração de um modelo teórico genérico de Orçamento Participativo para Instituições Públicas de Ensino Superior

O levantamento da literatura científica utilizada na elaboração de um modelo teórico genérico de Orçamento Participativo aplicável às Instituições Públicas de Ensino Superior foi realizado conforme ilustra a Figura 2.

Em virtude da limitada quantidade de estudos encontrados que possibilitassem compreender a sistemática envolta ao OP especificamente em IPES, foram levantados também trabalhos que versassem sobre OPs em instituições públicas em geral, sobre o processo de elaboração orçamentária e sobre a ocorrência de uma gestão participativa em seu interior.

Figura 2 – Procedimentos para elaboração de um modelo teórico genérico de Orçamento Participativo para Instituições Públicas de Ensino Superior



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

A literatura científica utilizada na proposição do modelo teórico genérico de Orçamento Participativo foi consultada na base de dados levantada de acordo com a forma ilustrada pela Figura 2.

A construção do modelo teórico genérico baseou-se nos conceitos, aplicações e experiências contidos nos livros, artigos, dissertações e teses pesquisados sobre o tema Orçamento Participativo, a fim de compreender como as instituições públicas em geral têm aplicado orçamento participativo em suas gestões e quais possibilidades, desafios e limitações foram enfrentados e de que forma.

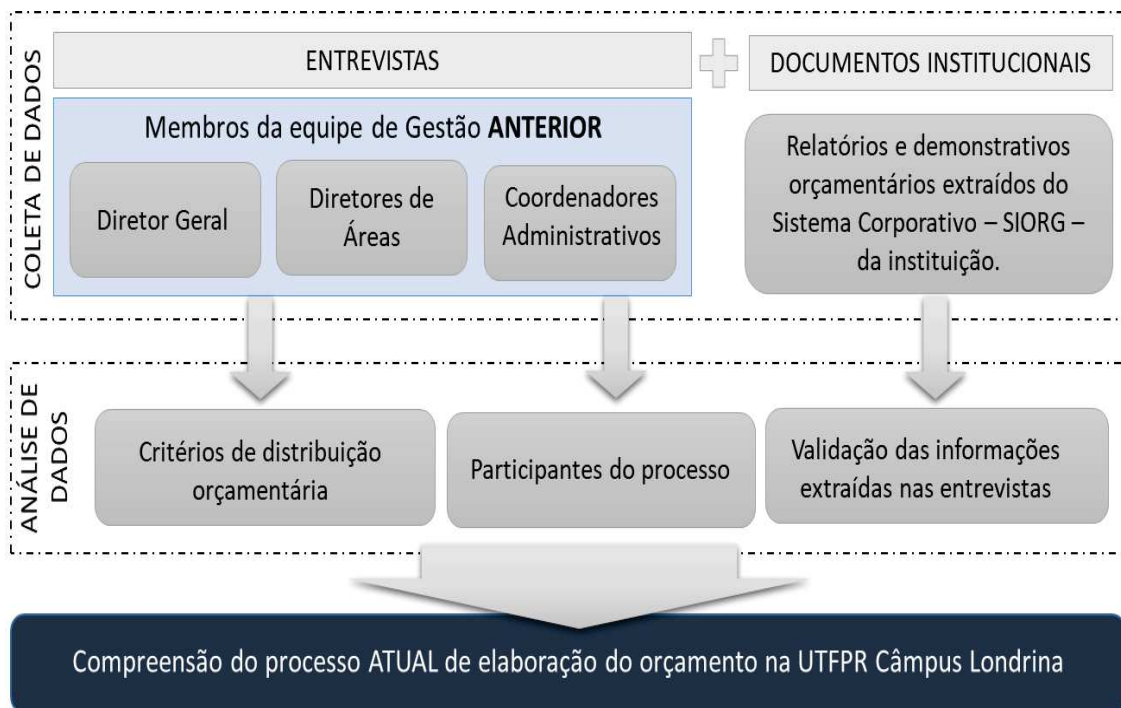
A análise bibliográfica das metodologias de OPs implantados ou propostos permitiu levantar as possibilidades de flexibilidade do processo de modo geral. Os conceitos permitiram situar o OP no tempo e espaço e compreender sua finalidade e ideal democrático. Por meio da publicação de experiências, exitosas ou não, foi possível verificar também as possibilidades, os limites e os requisitos para a elaboração de um OP adequado à realidade das Instituições Públicas de Ensino Superior.

Desse modo, elaborou-se um modelo teórico genérico de orçamento participativo aplicável às Instituições Públicas de Ensino Superior.

3.3.2 Procedimentos para compreensão do processo de elaboração do orçamento na UTFPR Câmpus Londrina

Houve, no mês de julho de 2017, a eleição de um novo Diretor-Geral, o qual alterou alguns membros da Equipe de Gestão da instituição. Portanto, foram coletados dados com os membros da equipe anterior, a fim de averiguar a forma como se deu o processo de elaboração do orçamento na instituição e, também, com os membros da Equipe de Gestão atual, recém-empossada, com o objetivo de apurar suas intenções e flexibilidade quanto a promoção de um processo orçamentário participativo, com a implantação de um OP na instituição. A Figura 3 detalha os procedimentos realizados para a compreensão do processo de elaboração do orçamento atual na instituição.

Figura 3 – Procedimentos para compreensão do processo de elaboração do orçamentário na UTFPR Câmpus Londrina



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Conforme procedimentos elencados na Figura 3, os dados coletados para compreensão do processo de elaboração do Orçamento da UTFPR Câmpus Londrina, diagnosticando os parâmetros e atores envolvidos, foram levantados mediante entrevistas com os membros da Equipe de Gestão anterior – Diretor-Geral, Diretores de Área e Coordenadores Administrativos –, responsáveis pela formulação do orçamento vigente. Segundo Yin (2010), na entrevista, o investigador, de modo

imparcial, busca coletar dados de seu entrevistado, tipo como fonte de informação, acerca de seu objeto de investigação.

Dessa forma, foram realizadas entrevistas padronizadas com perguntas aos integrantes do corpo diretivo anterior sobre o processo de elaboração do orçamento do Câmpus contidas em um roteiro preestabelecido, apresentado no Apêndice II, a fim de verificar os critérios de distribuição interna do orçamento e os participantes do processo.

As entrevistas com os membros da Equipe de Gestão anterior ocorreram entre os meses de setembro e novembro de 2017 e foram gravadas por meio de aplicativo gravador de voz em celular, com a anuência dos entrevistados. Entre os meses de novembro e dezembro de 2017 foram transcritas, e a devolutiva dos entrevistados autorizando a utilização e, em alguns casos, edições pontuais, ocorreu entre dezembro de 2017 e janeiro de 2018.

Para a análise das transcrições utilizou-se da técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (1977), que se caracteriza por

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Com base em Bardin (1977), a Análise de Conteúdo foi realizada em três etapas, a saber: 1) a pré-análise, quando transcrições das entrevistas foram organizadas e lidas em sua totalidade, analisando a obediência ao foco da pesquisa nas transcrições; 2) a exploração do material transcrito, definindo-se a codificação em categorias analíticas de modo a desmembrar os textos, classificar e agregar as informações dos recortes das falas em temas para que auxiliem na compreensão do processo; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação dos transcritos de forma a possibilitar a captação dos conteúdos manifestos contidos no material coletado que subsidiarão a compreensão do processo vigente de elaboração do orçamento no Câmpus e a predisposição da Equipe de Gestão atual em descentralizar o poder decisório nesse instrumento.

As categorias analíticas correspondem a:

(i) Processo de elaboração do orçamento na UTFPR Câmpus Londrina, de modo a verificar e analisar o processo atual de elaboração do orçamento na instituição, focando nas etapas do processo;

(ii) Critérios de redistribuição interna de recursos, com o intuito de verificar quais são os critérios considerados quando da elaboração do orçamento para redistribuição entre as unidades internas da instituição; e

(iii) Participação da comunidade universitária na elaboração do orçamento, objetivando levantar quais são os agentes decisórios, a representatividade dos grupos da comunidade universitária e os mecanismos institucionalizados disponíveis para participação dos agentes universitários.

Categorizando as falas dos entrevistados nos tópicos elencadas acima, agrupou-se as diversas falas dos membros da Equipe de Gestão sobre um mesmo tema e analisou-se as transcrições de modo a estruturar a metodologia utilizada pela Equipe de Gestão ao longo do processo de elaboração do orçamento.

Dessa forma, a Análise de Conteúdo das entrevistas possibilitou a compreensão do processo de elaboração do orçamento na UTFPR Câmpus Londrina, da sistemática de determinação de prioridades e da distribuição orçamentária interna, o levantamento de questões como os agentes envolvidos no processo, a centralização de poder nas decisões orçamentárias, a presença de subjetividades no processo atual, bem como averiguar a ótica da gestão sobre um Orçamentário Participativo no Câmpus.

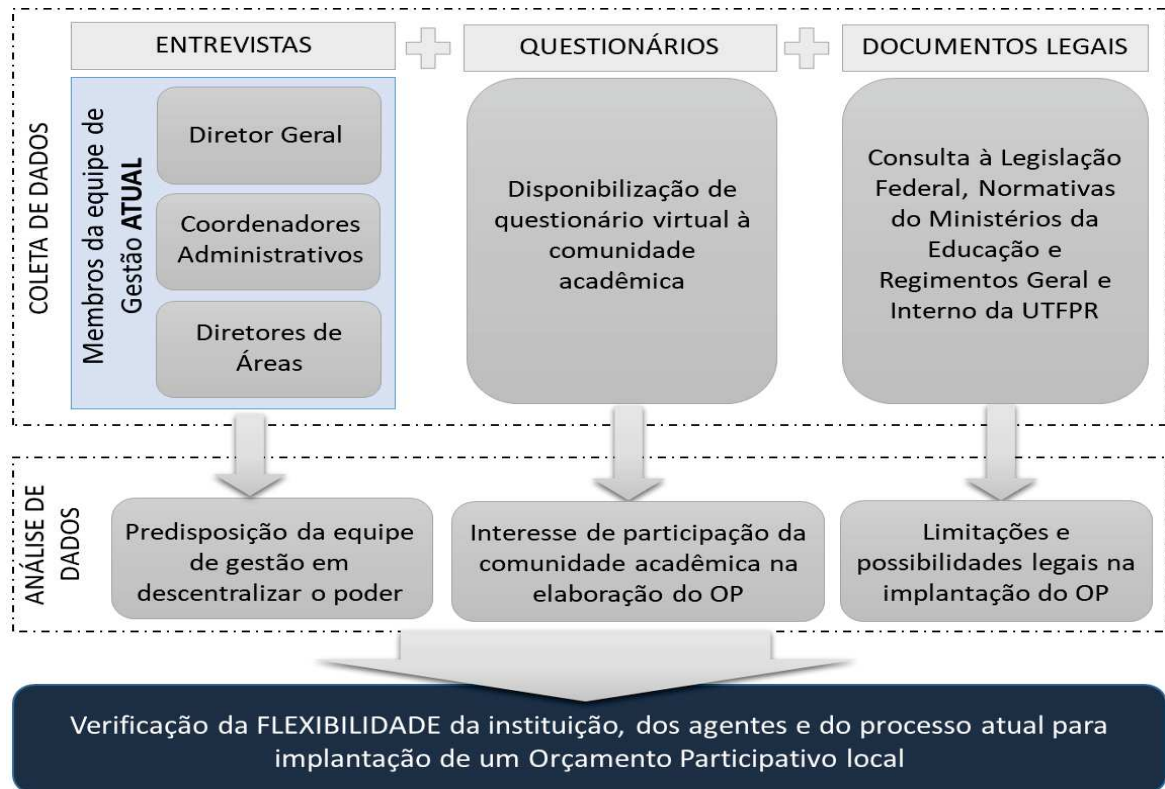
Foram examinados, também, relatórios orçamentários anuais da instituição no período dos últimos cinco anos. Esses documentos foram extraídos do sistema corporativo da instituição, o Sistema de Orçamento e Gestão (SIORG), com o intuito de validar as informações coletadas nas entrevistas e, ainda, apurar o volume e a porcentagem de distribuição interna de recursos orçamentários aos setores da mesma ao longo do período, bem como levantar a existência de tendências ou discrepâncias nos períodos analisados.

3.3.3 Procedimentos para verificação da flexibilidade da instituição, dos agentes e do processo atual para análise da viabilidade de implantação de um modelo de Orçamento Participativo na UTFPR Câmpus Londrina

Objetivando levantar a flexibilidade dos documentos legais a que está submetida a instituição, dos agentes da comunidade universitária em participarem de um OP local e dos membros da Equipe de Gestão em descentralizar o poder e adotar

uma elaboração orçamentária participativa, foram realizados os procedimentos de coleta e análise de dados ilustrados pela Figura 4.

Figura 4 – Procedimentos para verificação da flexibilidade da instituição, dos agentes da comunidade universitária e do processo orçamentário atual para implantação de um OP



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

Aos membros da Equipe de Gestão atual, em razão de terem assumido as funções diretivas há menos de um ano, não tendo ainda articulado e construído um orçamento, realizou-se uma entrevista padronizada com a pergunta contida em um roteiro preestabelecido apresentado no Apêndice III que objetivou levantar as percepções sobre a implantação de um OP no Câmpus, bem como sobre sua intenção e comprometimento em conferir um caráter democrático ao processo de elaboração do orçamento do Câmpus.

As entrevistas com os membros atuais da Equipe de Gestão seguiram os mesmos moldes daquelas realizadas com os membros da Equipe de Gestão anterior, ou seja, ocorreram entre os meses de setembro e novembro de 2017 e foram gravadas por meio de aplicativo gravador de voz em celular, com a anuência dos entrevistados. Entre os meses de novembro e dezembro de 2017 foram transcritas, e

a devolutiva dos entrevistados autorizando a utilização e, em alguns casos, edições pontuais, ocorreu entre dezembro de 2017 e janeiro de 2018.

A análise dessas transcrições utilizou-se da Análise de Conteúdo de Bardin (1977) também nos mesmos moldes que a análise das transcrições dos membros da Equipe de Gestão atual, com exceção das categorias analíticas, que, para esse caso, reduziram-se à (I) implantação de um Orçamento Participativo na instituição.

Ao final, essa análise possibilitou levantar a visão e predisposição dos membros da Equipe de Gestão atual em descentralizar o poder e conferir um caráter democrático ao processo de elaboração do orçamento da instituição, de modo a verificar a viabilidade de implantação de um OP na instituição com base na pré-disposição dos membros da Equipe de Gestão atual.

Com relação ao levantamento da percepção da comunidade universitária sobre o instrumento Orçamento Participativo, foi disponibilizado, por meio da ferramenta Formulários Google, um questionário eletrônico, anônimo, objetivo, com 12 questões de múltipla escolha, conforme apresentado no Apêndice IV, voltado a toda a comunidade universitária e cujo link foi amplamente divulgado por meio das redes sociais vinculadas ao Câmpus e e-mails institucionais visando a participação da maior amostra possível.

Os dados coletados pela aplicação do questionário a toda a comunidade universitária foram tabulados eletronicamente pela própria ferramenta Formulários Google, exportados para o software Excel e tratados para possibilitar comparações, inferências e correlações.

A análise desses dados se deu de forma a vislumbrar as percepções dos agentes acadêmicos quanto ao Orçamento Participativo e seu interesse e nível de comprometimento na implantação e manutenção do programa a nível local. A análise do percentual de interessados em participar de um OP local, bem como o nível de participação a que estavam dispostos, possibilitou verificar a viabilidade de implantação do instrumento na instituição com base nos agentes acadêmicos.

Ainda, analisou-se a Legislação Federal, Normativas Ministeriais, Regimento Geral e Regimento dos Campi da UTFPR, e outras normativas institucionais, de forma a levantar as instruções e regras estabelecidas no processo de elaboração do orçamento da instituição objeto de estudo, as limitações e possibilidades legais, a fim de verificar a viabilidade de implantação do instrumento na instituição com base nos

documentos legais a que está submetida e propor alterações necessárias a uma implantação do OP local.

3.3.4 Procedimentos para construção do modelo de Orçamento Participativo para a UTFPR Câmpus Londrina

Com vistas a construir um modelo de elaboração de Orçamento Participativo compatível com as limitações e possibilidades da UTFPR Câmpus Londrina, utilizou-se do modelo genérico elaborado para as IPES, de sua metodologia, seus conceitos e suas aplicações desenvolvido para uma instituição onde haja uma ampla abertura à participação social, onde a Equipe de Gestão esteja disposta a descentralizar o poder de decisão e compreenda as consequências de tal ação e onde a massiva comunidade universitária disponha-se a participar ativamente.

Além disso, a partir da compreensão da metodologia atualmente empregada, notadamente caracterizada pela centralização de poder na elaboração do orçamento da instituição e pela indisponibilidade de mecanismos institucionalizados de promoção de participação da comunidade universitária no processo, percebeu-se a necessidade de propor um instrumento de participação social para implantação na instituição.

Entendeu-se, ainda, que o modelo genérico às IPES não atenderia à realidade e possibilidade atual da UTFPR Câmpus Londrina, razão pela qual procedeu-se o levantamento da existência e do nível de predisposição da atual Equipe de Gestão em institucionalizar um Orçamento Participativo e da comunidade universitária em participar ativamente do processo, ao passo que contemplou-se um modelo possível de realização na instituição mais voltado à gestão por unidades internas da universidade e pela indicação de representantes pelos representados.

Desse modo, utilizou-se da coleta e análise das percepções e predisposição dos membros da Equipe de Gestão atual em descentralizar o poder e conferir um caráter participativo no processo de elaboração do orçamento, da comunidade universitária em atuar ativamente em um processo de OP local, para adequar o modelo teórico genérico de OP elaborado às IPES à realidade da UTFPR Câmpus Londrina, objetivando torná-lo funcional, compreensível e acessível pela comunidade, e promover uma efetiva participação acadêmica no processo de elaboração do orçamento e na conciliação dos interesses dos diferentes grupos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo de resultados e discussões serão apresentados: (i) uma proposta de método teórico genérico de Orçamento Participativo aplicável à IPES; (ii) o processo de elaboração e distribuição orçamentária na UTFPR Câmpus Londrina; e, (iii) o modelo de Orçamento Participativo elaborado de acordo com a realidade da UTFPR Câmpus Londrina.

4.1 PROPOSTA DE UM MÉTODO TEÓRICO GENÉRICO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PARA INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

Conforme exposto nos capítulos anteriores, as Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) deparam-se, cotidianamente, com a limitação de recursos que se mostram insuficientes diante das demandas institucional e de seus agentes, fazendo com que determinadas ações sejam preteridas a outras na elaboração do orçamento. Além disso, em uma administração com forte caráter burocrático, nenhum governo está blindado à corrupção, às vantagens pessoais, aos interesses particulares.

Dessa forma, “a vigilância popular, a exigência de transparência, a prestação de contas, o diálogo entre os atores interessados” (PIRES, 1999, p. 72) são os ingredientes que o OP pode trazer consigo para estabelecer uma gestão democrática.

Por isso, a instauração de um processo participativo na elaboração do orçamento, por meio da ampla participação de toda a comunidade universitária, de modo que se caracterize um processo de cogestão e corresponsabilização nas questões orçamentárias das IPES, pode resultar em maior transparência, eficiência e qualidade do gasto público nessas instituições.

Dessa forma, apresenta-se abaixo um modelo teórico genérico de Orçamento Participativo aplicável às IPES, elaborado com base na pesquisa bibliográfica demonstrada previamente na seção 3.3.1, e, notadamente, sob influência dos estudos de Pires (1999), Gama Junior e Bouzada (2015), Morais (2010), Andrade (2015), Sampaio e Laniado (2009), Ferreira (2003), Pedrosa (2017) e Santos (2002), utilizando-se dos conceitos, das metodologias e das aplicações dos modelos analisados ou propostos e aplicando-os ao contexto ao qual estão inseridas as IPES brasileiras, suas possibilidades, limitações e particularidades.

O modelo elaborado utilizou-se do método dialético, caracterizado por Pires (1999, p.101), como um método onde o governo e a comunidade organizada

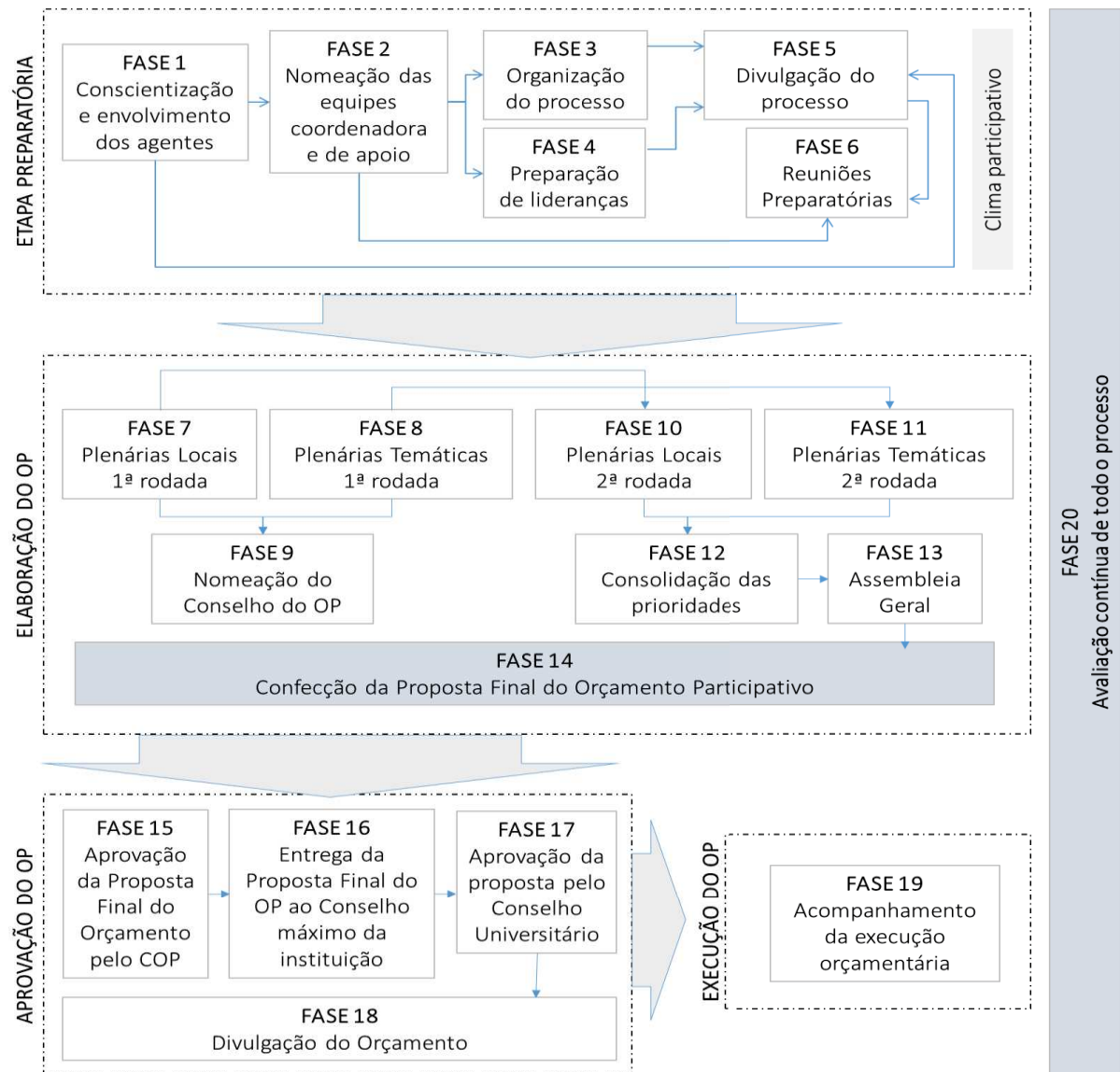
[...] interação de diversas maneiras, com flexibilidade para escolhas a cada momento, visando chegar a um projeto não necessariamente consensual, mas negociando até chegar ao ponto em que ambas as partes, ganhando aqui e perdendo ali, chegam à conclusão de que podem apostar numa determinada decisão, a ser implementada com o monitoramento de ambas.

Baseado nos modelos propostos por Pires (1999), Ferreira (2003) e Pedrosa (2017), o modelo aqui apresentado é composto por fases sequenciais que buscam a sensibilização da comunidade universitária ao instrumento de OP, a disposição da Equipe de Gestão da instituição em descentralizar o poder de decisão para os agentes das unidades administrativas e acadêmicas da universidade e a estruturação de um instrumento que vise conferir caráter democrático à elaboração orçamentária.

4.1.1 Fluxograma do processo de elaboração do OP proposto às IPES

Para a elaboração de um Orçamento Participativo efetivo, democrático, transparente, voltado para as prioridades da comunidade universitária das Instituições Públicas de Ensino Superior, de forma que as decisões sejam tomadas pelos indivíduos por elas afetados (SAMPAIO; LANIADO, 2009), sugere-se seguir as fases do fluxograma ilustrado pela Figura 5 abaixo:

Figura 5 – Fases de elaboração de um Orçamento Participativo em IPES.



Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

4.1.2 Fases do processo de Orçamento Participativo proposto às IPES

Para uma melhor compreensão do método, detalha-se, a seguir, as fases do processo ilustrado acima. Cabe salientar tratar-se de uma sugestão, um modelo genérico, de modo a fornecer alguns parâmetros às IPES, que deverão adaptar este método teórico genérico de OP às possibilidades e necessidades da instituição.

Fase 1 – Conscientização e envolvimento dos agentes

Conforme afirma Luchmann (2012), o Orçamento Participativo depende de vontade política dos detentores do poder em descentralizá-lo. Por isso, a fase inicial de implantação de um Orçamento Participativo em IPES constitui-se na

conscientização e o envolvimento da comunidade universitária, sensibilizando-a aos conceitos, objetivos e benefícios do instrumento. Tal fase é apontada por Pires (1999) como fundamental, pois, sem o convencimento e o envolvimento de todos os integrantes, a possibilidade de sucesso ficará reduzida.

Nesse mesmo raciocínio, Ferreira (2003) aponta a necessidade de apoio de toda a Equipe de Gestão da instituição, devendo a IPES, portanto, promover um debate político interno inicial com a Equipe de Gestão e técnicos recrutados, visando socializar o conhecimento sobre o processo de Orçamento Participativo em seus aspectos técnicos e políticos, e definir as estratégias e meios de implantação e divulgação do programa, com o objetivo de preparar a equipe para as inovações institucionais necessárias à viabilidade do OP.

Fase 2 – Nomeação das equipes coordenadora e de apoio

Pires (1999), Ferreira (2003) e Pedrosa (2017) apontam que, após a sensibilização dos agentes universitários, deve-se criar condições operacionais para a implantação do Orçamento Participativo, nomeando-se uma equipe para coordenar e executar, ou fazer executar, o conjunto de tarefas necessárias à efetividade do processo, a qual dá-se o nome de Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo (CCOP).

Compete à CCOP organizar o processo de OP, implementá-lo quando necessário, garantir o caráter participativo do mesmo e confeccionar o orçamento da instituição, mobilizando recursos humanos e materiais, divulgando, preparando os outros agentes, dentre outras atividades que se fizerem necessárias (PIRES, 1999).

Os membros da CCOP serão servidores nomeados por meio de Portaria do Reitor ou Diretor-Geral da instituição, lotados nas áreas de planejamento, finanças, gabinete, por representantes das Diretorias de área, dos docentes, discentes e técnico-administrativos em educação, nomeando-se dentre esses, um Presidente, um vice e um secretário (FERREIRA, 2003).

A fim de auxiliar a CCOP, Pires (1999) e Ferreira (2003) recomendam estabelecer ainda uma equipe de apoio que executará as deliberações da CCOP, fará encaminhamentos e se incumbirá também das tarefas técnicas, organizacionais, administrativas e mobilizadoras exigidas para a realização dos debates, tomada de decisões, registro, divulgação, confecção dos documentos legais, etc. Essa equipe,

denominada por Ferreira (2003) como Grupo de Apoio ao Orçamento Participativo (GAOP), será constituída por agentes especializados, sendo indispensável a presença de economista, advogado, assistente social, contador, analista de tecnologia da informação e comunicador social, que dedicarão tempo parcial às atividades do GAOP, compatibilizando as novas tarefas com as inerentes aos seus respectivos cargos de lotação. O responsável pelo planejamento da instituição deverá fazer parte do GAOP, para fazer a ponte entre o processo participativo e o processo estritamente técnico de elaboração do orçamento.

Portanto, a organização, a coordenação e a supervisão do processo participativo é de competência da CCOP e do GAOP, que deverão, ainda, assegurar a devida infraestrutura, mobilização, divulgação, dentre outras ações necessárias para o sucesso do OP local.

Fase 3 – Organização do processo

Segundo Pires (1999), essa fase objetiva organizar o processo metodológico de forma a tornar a implantação do OP na instituição viável politicamente e financeiramente, ou, conforme Fedozzi (2014), é o momento da definição das regras de participação e de redistribuição dos recursos de forma vertical, podendo ser modificadas, segundo Paludo (2013a), sempre que pertinente.

Para tanto, faz-se necessário que a CCOP e o GAOP elaborem o regimento, organograma, fluxograma e cronograma do processo, calculem as previsões de receita, definem critérios de rateio dos recursos e parâmetros para cortes, elaborem cartilha da participação popular, disponibilizem infraestrutura e façam os contatos iniciais necessários (PIRES, 1999).

Fase 4 – Preparação de lideranças

Quaisquer interessados em assumir lideranças devem ser preparados para tal, a fim de que dominem conceitos e práticas orçamentárias e compreendam o processo do OP de forma que possam contribuir nas Plenárias Locais e Temáticas, conduzindo o processo no âmbito de suas jurisdições com autonomia e uniformidade (FERREIRA, 2003).

Segundo Pires (1999), essa preparação de líderes e interessados em uma liderança futura constitui-se na apresentação da realidade financeira da instituição, na

análise da conjuntura e na promoção de cursos sobre finanças públicas, sobre liderança, e demais temas de interesse.

Fase 5 – Divulgação do processo

Com o processo estruturado e com as lideranças instruídas, Pires (1999) e Ferreira (2003) afirmam que o próximo passo é realizar a divulgação massiva do Orçamento Participativo junto à comunidade universitária, como forma de criar um “clima participativo”. Para uma melhor consolidação do processo, recomenda-se uma mobilização contínua e permanente da comunidade universitária (PEDROSA, 2017).

Ferreira (2003) pontua que nessa fase de preparação da comunidade é essencial a elaboração e distribuição de uma cartilha, de fácil compreensão, contendo os preceitos básicos do OP, o calendário de eventos, as regras para participação, a forma de escolha dos delegados e conselheiros, dentre outros, podendo-se utilizar, também, de panfletos, mídias digitais, etc. (PIRES, 1999).

Fase 6 – Reuniões Preparatórias

Antes das plenárias e assembleias, devem ser realizadas reuniões preparatórias em total autonomia e sem a interferência da Equipe de Gestão da instituição (SANTOS, 2002), a serem realizadas em mais de um turno do dia, de forma a possibilitar a participação de todos da comunidade universitária (PEDROSA, 2017).

Nas reuniões preparatórias, deve-se apresentar, em um primeiro momento, o Regimento Interno do OP local, e, nos momentos seguintes, devem ser repassadas informações gerais acerca da instituição e o valor orçamentário previsto a ser recebido pela instituição no exercício seguinte (FERREIRA, 2003).

Nessa fase iniciam-se também as primeiras movimentações políticas acerca da campanha para eleição dos delegados e conselheiros (PIRES, 1999).

Fase 7 – Plenárias Locais – 1ª rodada

Após a conscientização e envolvimento de toda a comunidade universitária, nomeação das equipes responsáveis pelo OP, estruturação do processo, divulgação massiva das etapas junto à comunidade universitária, e reuniões preparatórias, Pires (1999), Ferreira (2003) e Pedrosa (2017) instruem que deve ser realizada a primeira rodada das Plenárias Locais (PLs) em cada uma das unidades da instituição, sendo

recomendada a realização em mais de um turno do dia (PEDROSA, 2017), de forma a possibilitar a participação de todos da comunidade universitária.

Nas PLs, os participantes levantarão e discutirão toda e qualquer reivindicação. Nesse momento, o objetivo deve ser o debate e amadurecimento das demandas levantadas. Em um momento posterior, na segunda rodada das PLs, ocorrerão as eleições das reivindicações prioritárias.

Deve-se entender como unidades da instituição cada um dos Departamentos de Ensino, Pesquisa e Extensão, das coordenações, dos departamentos administrativos da instituição e do Diretório Central dos Estudantes (DCE).

A primeira rodada das PLs será coordenada pela CCOP, que explicará a metodologia do OP à comunidade local e promoverá a eleição dos Delegados locais. Cada Delegado, eleito por maioria simples dos presentes, terá mandato fixo e a função de mobilizar sua comunidade local (FERREIRA, 2003), coordenar a segunda rodada de sua PL, representar sua unidade nas Plenárias Temáticas e na Assembleia Geral, e supervisionar a execução do orçamento (SANTOS, 2002).

Também na primeira rodada das PLs, devem ser eleitos pela comunidade da unidade um Conselheiro representante e um suplente para comporem o Conselho do Orçamento Participativo (COP) (PIRES, 1999).

Na primeira rodada das PLs ocorrerá, ainda, a prestação de contas das despesas de custeio do exercício anterior e será apresentada a receita total prevista para o custeio da instituição para o exercício seguinte, apontando a fatia desse montante que será destinada àquela unidade.

Fase 8 – Plenárias Temáticas – 1ª rodada

Com a finalidade de tratar sobre temas de interesse da comunidade universitária, como Graduação, Pós-Graduação e Pesquisa, Extensão, Pessoal e Infraestrutura, Investimentos, Assistência estudantil e Política de permanência, Acessibilidade, dentre outros, Pires (1999), Ferreira (2003) e Pedrosa (2017) recomendam a realização de Plenárias Temáticas (PTs).

Conforme as necessidades ou reivindicações de grupos específicos, pode-se estabelecer quantas Plenárias Temáticas foram necessárias, nos mais diversos temas, onde sejam debatidas questões de interesse da comunidade universitária,

devendo ser realizadas em mais de um turno do dia (PEDROSA, 2017), de forma a possibilitar a participação de todos da comunidade universitária.

Lideranças internas ou externas ligadas ao tema a ser debatido e agentes que atuem no governo com responsabilidade política e administrativa pela área em questão (PIRES, 1999) devem estar presentes nas PTs, que serão dirigidas por um Delegado Temático eleito ao início da primeira rodada da PT e que deverá ter participado da fase de preparação de lideranças.

Na primeira rodada das PTs, será realizada, inicialmente, a prestação de contas das despesas temáticas do exercício anterior (CREPALDI; CREPALDI, 2013). A equipe de gestão e a comunidade acadêmica avaliarão, conjuntamente, o cumprimento do plano traçado, as divergências, as inexecuções e o andamento daqueles investimentos ainda não finalizados, bem como seu impacto no plano atual (SANTOS, 2002).

No momento posterior, serão expostas as reivindicações dos presentes e representantes, conforme o tema da Plenária, e discutidas de forma a amadurecê-las e estruturá-las para serem sujeitas a votação na segunda rodada. A gestão da instituição também propõe demandas consideradas necessárias, de acordo com critérios técnicos (SANTOS, 2002).

Ainda na primeira rodada de cada uma das PTs, será eleito pelos presentes um Conselheiro representante e um suplente para compor o Conselho do Orçamento Participativo (PIRES, 1999).

Fase 9 – Nomeação do Conselho do OP

Após a nomeação das equipes coordenadora e de apoio, deve-se implantar o Conselho do Orçamento Participativo (COP), instância máxima de decisão do OP (FERREIRA, 2003).

Os Conselheiros deverão representar os diversos segmentos e grupos de interesse da comunidade universitária (PEDROSA, 2017), sendo indicados um representante titular e um suplente de cada uma das unidades da instituição e das Plenárias Temáticas, e, ainda, do Diretório Central dos Estudantes (DCE), dos docentes, dos técnico-administrativos, da Diretoria da instituição e da comunidade externa.

O cargo de Conselheiro do OP tem mandato de um ano, podendo ser reeleito uma única vez consecutiva, por igual período. Dentre os Conselheiros, serão eleitos pelos pares um Conselheiro Presidente e um Conselheiro Vice-Presidente para coordenar o COP pelo mandato de um ano (PIRES,1999). As reuniões do COP realizar-se-ão semestralmente e, extraordinariamente, a qualquer momento quando convocada pelo Conselheiro Presidente.

O Conselheiro tem como função analisar de forma macro as prioridades da instituição, opinar sobre a metodologia do OP empregada, participar das reuniões do COP e acompanhar e fiscalizar a execução das obras e serviços do OP da instituição (FERREIRA, 2003). Por isso, os Conselheiros precisam passar por um processo de capacitação que inclua conhecimentos de orçamento, contabilidade, custos e finanças públicas, e por uma formação política e de liderança (CREPALDI; CREPALDI, 2013).

Fase 10 – Plenárias Locais – 2ª rodada

A segunda rodada das Plenárias Locais será conduzida pelo Delegado local eleito na rodada anterior, que deverá ter participado da fase de preparação de lideranças (PIRES, 1999).

As discussões iniciadas na primeira rodada serão agora, sob a coordenação do Delegado local, retomadas, sendo disponibilizado, de forma ordenada, três minutos para intervenções, de modo a levantar problemas e apresentar soluções, para, por fim, submeter as demandas inicialmente levantadas para votação das prioridades pela comunidade local (PIRES, 1999). Embora abertas à comunidade em geral, somente os agentes registrados na unidade local e que participaram da primeira rodada da PL terão direito a voto (SANTOS, 2002).

As prioridades elencadas terão como teto orçamentário o montante orçamentário a ser redistribuído à unidade local, devendo ser eleitas, ainda, três prioridades de custeio “extra orçamentárias” para o caso de a instituição receber receitas acima do previsto e destiná-las às unidades.

A escolha das prioridades dar-se-á por meio da atribuição de notas de 1 a 4, onde a maior prioridade receba a nota 4 e a menor prioridade receba a nota 1. Ao final, aquelas prioridades com a maior nota, dentro do corte estabelecido, comporão a proposta orçamentária da unidade (FERREIRA, 2003).

A CCOP e o GAOP auxiliarão as unidades em suas PLs na estruturação das prioridades eleitas em projetos de despesas tecnicamente embasados e politicamente justificados, e garantirá o envio das prioridades das unidades (PIRES, 1999).

Ao final, os projetos de despesas serão classificados e agrupados com o auxílio da CCOP em programas e subprogramas, conforme a estrutura funcional-programática (PIRES, 1999), estabelecendo as metas necessárias para o alcance dos objetivos dos programas estabelecidos, resultando na proposta orçamentária da unidade.

A proposta orçamentária da unidade será levada pelo Delegado para a Assembleia Geral (FERREIRA, 2003), onde esse apresentará e defenderá as reivindicações de sua comunidade local junto à comunidade acadêmica.

Fase 11 – Plenárias Temáticas – 2ª rodada

A segunda rodada das Plenárias Temáticas (PTs) será conduzida pelo Delegado Temático, que deverá ter participado da fase de preparação de lideranças (PIRES, 1999).

As discussões iniciadas na primeira rodada serão retomadas, sendo disponibilizado, de forma ordenada, três minutos para intervenções, de modo a levantar problemas e apresentar soluções, para, por fim, as demandas inicialmente levantadas serem submetidas a votação das prioridades pelos indivíduos presentes na Plenária Temática (PIRES, 1999). Embora abertas à comunidade em geral, somente os agentes registrados na unidade local e que participaram da primeira rodada da PT terão direito a voto (SANTOS, 2002).

A eleição das prioridades terá por base o montante orçamentário disponível para investimento pela instituição, devendo-se eleger, ainda, três prioridades de investimento “extra orçamentárias” (FERREIRA, 2003) para o caso de a instituição receber créditos não previstos inicialmente.

A escolha das prioridades se dá nas PTs da mesma forma que ocorre nas PLs, por meio da atribuição de notas de 1 a 4, onde, a maior prioridade receba a nota 4 e a menor prioridade receba a nota 1. Ao final, aquelas prioridades com a maior nota, dentro do corte estabelecido, comporão a proposta orçamentária da unidade (SANTOS, 2002).

A CCOP e o GAOP auxiliarão as PTs na estruturação das prioridades em projetos de despesas tecnicamente embasados e politicamente justificados (PIRES, 1999).

Ao final, os projetos de despesas, serão classificados e agrupados, com o auxílio da CCOP, em programas e subprogramas, conforme a estrutura funcional-programática (PIRES, 1999), estabelecendo as metas necessárias para o alcance dos objetivos dos programas estabelecidos, de modo a resultar na proposta orçamentária da unidade, que será enviada à Assembleia Geral pelo Delegado Temático, que intermediará as reivindicações sobre o tema junto à gestão da instituição e ao COP (FERREIRA, 2003).

Fase 12 – Consolidação das prioridades

Os projetos de despesas referentes às demandas eleitas prioritárias nas PLs e PTs serão analisados pela CCOP, pelo GAOP e pelo COP, que elaborarão a anteproposta orçamentária geral da instituição, consolidando as prioridades de todas as unidades, adequando no que for necessário e, principalmente, alocando as despesas em conformidade com o teto de receita previsto a ser recebido no exercício seguinte (PIRES, 1999).

Caso alguma unidade “não tenha formalizado sua demanda orçamentária, são consideradas as informações prestadas no ano anterior, acrescido, quando for o caso, do percentual concedido pela União à instituição no seu orçamento geral” (MORAIS, 2010, p. 33-34).

Fase 13 – Assembleia Geral

A Assembleia Geral, será conduzida pela CCOP e pela Equipe de Gestão da instituição, com o auxílio do GAOP (PIRES, 1999; FERREIRA, 2003).

A reunião se iniciará com a discussão de temas de caráter geral e de informações técnicas necessárias ao bom entendimento das questões envolvidas no OP local. Posteriormente, serão apresentadas pelos Delegados locais à comunidade em geral as prioridades eleitas em suas PLs ou PTs.

Em seguida, a CCOP apresentará a anteproposta orçamentária geral da instituição e a submeterá à votação pela maioria simples dos presentes (PIRES, 1999). As demandas não contempladas neste momento poderão ser incorporadas ao

rol de necessidades vinculadas à expectativa de recursos provindos de Créditos Adicionais Suplementares obedecendo a uma ordem de classificação prioritária (FERREIRA, 2003).

Fase 14 – Confecção da Proposta Final do Orçamento Participativo

Após discutida e aprovada em Assembleia Geral, a anteproposta orçamentária geral da instituição será estruturada e formalizada em uma Proposta Final do Orçamento Participativo pela CCOP ao COP para análise e discussão entre os Conselheiros (MORAIS, 2010).

Fase 15 – Aprovação da Proposta Final do OP pelo Conselho do Orçamento Participativo

Ao receber a Proposta Final do Orçamento Participativo, o COP discutirá e analisará a proposta em uma etapa final, devendo-se atentar para que os programas constantes na Proposta estejam alinhados com as decisões tomadas na Assembleia Geral e com as diretrizes do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias a que está vinculada a instituição (PIRES, 1999), podendo conferir os ajustes técnicos necessários.

Fase 16 – Entrega da Proposta Final do Orçamento Participativo ao Conselho máximo da instituição

Após a aprovação pelo COP, a Proposta Final do Orçamento Participativo, acompanhado da ata da Assembleia Geral, será enviada ao Reitor ou Diretor da instituição, que deverá tomar conhecimento da proposta e entregá-la ao Conselho máximo da instituição para aprovação (FERREIRA, 2003).

Fase 17 – Aprovação da proposta pelo Conselho Universitário

Ao receber a Proposta Final do Orçamento Participativo, o Conselho máximo da instituição deverá analisá-la em última instância e decidir por sua aprovação ou reprovação, podendo inclusive realizar ajustes e emendas necessárias para a aprovação (MORAIS, 2010; FERREIRA, 2003).

Nessa reunião do Conselho deverão estar presentes os delegados das unidades, os delegados temáticos, e o COP, que poderão intervir junto às discussões

e contribuir com questões técnicas, políticas e demais esclarecimentos que se fizerem necessários (FERREIRA, 2003).

A proposta não aprovada pelo Conselho será descartada e, para o exercício seguinte, será utilizado como base o último Orçamento aprovado. Por outro lado, caso seja aprovada, a proposta passará a ser denominada formalmente de Orçamento Anual da instituição a vigorar no exercício seguinte.

Fase 18 – Divulgação do Orçamento

Após a aprovação da proposta orçamentária, o Conselho máximo da instituição deverá devolver o agora Orçamento Anual da instituição para o Reitor ou Diretor, para que publique e dê ampla divulgação do Orçamento que vigorará no exercício seguinte para toda a comunidade universitária (FERREIRA, 2003).

Fase 19 – Acompanhamento da execução orçamentária

Ao iniciar o exercício correspondente à execução do Orçamento, deve-se proceder a fase de acompanhamento da execução do Orçamento Participativo, iniciando-se em 01 de janeiro e finalizando-se em 31 de dezembro do exercício financeiro. O acompanhamento da execução orçamentária se dá por meio de uma forma pré-definida, e tem como objetivo verificar e pressionar o cumprimento das decisões populares (PIRES, 1999).

Esse acompanhamento deve ser realizado por “uma equipe da comunidade acadêmica, devidamente treinada e preparada, garantindo o controle social e a efetivação da coparticipação” (FERREIRA, 2003, p. 132).

Essa equipe deve compor uma comissão especialmente criada para finalidade, a Comissão Especial de Acompanhamento da Execução do Orçamento Participativo (CEAEOP), tendo como responsabilidade “monitorar o andamento das receitas; acompanhar as despesas decididas em assembleia; observar o processo de alteração do Orçamento através de suplementações e remanejamentos” (PIRES, 1999, p. 114).

A CEAEOP será composta por um representante de cada PL e PT indicado por seus Delegados, por dois membros da Equipe de Gestão da instituição e por dois Conselheiros do COP, devendo serem eleitos um Presidente, um vice e um secretário dentre os membros da comissão, todos com mandato de um ano.

De forma a facilitar esse acompanhamento, a Reitoria da instituição deverá disponibilizar à CEAEOP relatórios mensais da execução orçamentária do exercício e elaborar demonstrativos de realização do cumprimento das prioridades determinadas no Orçamento Participativo da instituição (FERREIRA, 2003).

Os relatórios e demonstrativos deverão serem encaminhados também aos delegados temáticos e das unidades da instituição que deverão, em companhia do representante local no CEAEOP, repassarem à sua comunidade local as informações sobre a execução do OP (FERREIRA, 2003).

Fase 20 – Avaliação do processo

Por fim, segundo Ferreira (2003), deve ocorrer, antes, durante e após a execução orçamentária do exercício a que se referir o OP, a avaliação do método, de forma a retroalimentar o processo de planejamento. Dessa forma, a fase de avaliação percorre todo o processo do OP, concomitantemente às fases pertencentes ao planejamento e execução.

Segundo Pires (1999), essa avaliação se dá por meio do levantamento e discussão dos erros e acertos do processo, para o constante aperfeiçoamento, também pela análise dos avanços objetivos e, ainda, pelo mapeamento dos obstáculos e avaliação dos impactos na comunidade acadêmica do Orçamento aprovado e executado.

4.2. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ CÂMPUS LONDRINA

Segundo Pires (1999, p. 85), “a elaboração do orçamento com participação popular pode se basear nas mais diversas metodologias”. Por isso, o autor sugere fazer um diagnóstico da realidade antes de iniciar a prática.

Dessa forma, neste capítulo, inicialmente, apresenta-se a Universidade Tecnológica Federal do Paraná e o Câmpus Londrina e sua organização administrativa no processo de elaboração do orçamento. Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental junto aos documentos institucionais, utilizando-se, ainda, de pesquisa no site da UTFPR e da UTFPR Câmpus Londrina e do estudo de Cardoso (2009). Em seguida, apresenta-se o processo de elaboração e distribuição

orçamentária atualmente empregado na instituição, levantado por meio de entrevistas e análise documental, conforme explicado na seção 3.3.2.

4.2.1 A Universidade Tecnológica Federal do Paraná e o Câmpus Londrina

4.2.1.1 A Universidade Tecnológica Federal do Paraná

A Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) é uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) “com natureza jurídica de autarquia, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), sendo a primeira e única Universidade Tecnológica no Brasil e, por isso, tem uma história diferente das outras universidades” (UTFPR, 2017b, p. 5), tendo como missão “desenvolver a educação tecnológica de excelência por meio do ensino, pesquisa e extensão, tendo como principal foco a graduação, a pós-graduação e a extensão” (UTFPR, 2017a, p. 37), razão pela qual diferencia-se das demais universidades brasileiras, que são voltadas para o ensino tradicional.

Atualmente, a UTFPR está localizada exclusivamente no estado Paraná e distribuída por treze campus, a saber: Apucarana, Campo Mourão, Cornélio Procopio, Curitiba (Campus Sede, Ecoville e Neoville), Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Guarapuava, Londrina, Medianeira, Pato Branco, Ponta Grossa, Santa Helena e Toledo, oferecendo cursos técnicos, cursos superiores de tecnologia, bacharelados (principalmente as engenharias), licenciaturas, especializações, mestrados, doutorados e diversas atividades de pesquisa e extensão.

De acordo com seu Relatório de Gestão do Exercício de 2016 (UTFPR, 2017a), a estrutura executiva da UTFPR está organizada em:

- a) RT: Reitor e Vice-reitor e Gabinete da Reitoria;
- b) Quatro Pró-Reitorias: Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Pró-Reitoria de Relações Empresariais e Comunitárias, e Pró-Reitoria de Planejamento e Administração, responsável pelas questões inerentes ao orçamento da instituição;
- c) Quatro diretorias de gestão: Diretoria de Avaliação, Diretoria de Comunicação, Diretoria de Gestão de Pessoas e Diretoria de Tecnologia da Informação;
- d) As Diretorias-gerais dos treze Câmpus;
- e) Assessorias.

A Pró-Reitoria de Planejamento e Administração é a responsável pelas atividades de planejamento, pela execução e pelo controle da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da instituição, como a descentralizar e acompanhar o orçamento da UTFPR, efetuar a análise legal e técnica dos processos licitatórios realizados pela instituição, dentre outros, tendo como subunidades as Diretorias de Planejamento e Administração presentes em cada um dos Câmpus (UTFPR, 2017b).

Em 2016, a instituição recebeu em seu orçamento R\$ 715.522.033,77 para custeamento das despesas com pessoal e benefícios; R\$ 148.736.938,65 para despesas com o custeio e R\$ 44.878.873,88 para investimento (UTFPR, 2017b).

Os recursos financeiros que compõe o orçamento da UTFPR, de acordo com seu Estatuto, no art. 55º – Título vii, que trata do Patrimônio e do Regime Financeiro, serão oriundos de:

- i. dotação que lhe for anualmente consignada no Orçamento Geral da União, créditos especiais e adicionais;
- ii. dotações, auxílios, doações e subvenções que lhe venham a ser feitas ou concedidas pela União, Estados e Municípios, ou por quaisquer entidades, públicas ou privadas;
- iii. remuneração por serviços prestados a entidades públicas ou privadas, mediante convênios, acordos ou contratos específicos;
- iv. taxas, anuidades e emolumentos;
- v. resultado de operações de crédito e juros bancários, nos termos da lei;
- vi. receitas provenientes de rendimentos sobre direitos de propriedade, direitos autorais, propriedade industrial, cessão de uso e outros;
- vii. saldo de exercícios anteriores;
- viii. renda de aplicação de bens e valores patrimoniais;
- ix. alienação de bens; e
- x. receitas eventuais (UTFPR, 2009b, p.28-29).

A instituição tem como órgão deliberativo máximo o Conselho Universitário (COUNI), com poder de contrapor-se inclusive às decisões da Reitoria, e como deliberativos especializados: Conselho de Graduação e Educação Profissional, Conselho de Pesquisa e Pós-graduação, Conselho de Relações Empresariais e Comunitárias e o Conselho de Planejamento e Administração, esse último, conhecido como COPLAD, é um órgão deliberativo e de supervisão em matéria de controle, implementação e fiscalização econômico-financeira, sendo presidido pelo Reitor (UTFPR, 2017b). A existência de conselhos com poder deliberativo aparenta um caráter democrático à UTFPR (CARDOSO, 2009).

No processo de descentralização do orçamento aos Câmpus, a Reitoria da UTFPR encaminha a proposta calculada com base na Matriz aprovada pelo COPLAD, para que seja, então, aprovada no COUNI. Uma vez aprovada pelo COUNI o orçamento é redistribuído aos Câmpus para que o gerenciem autonomamente.

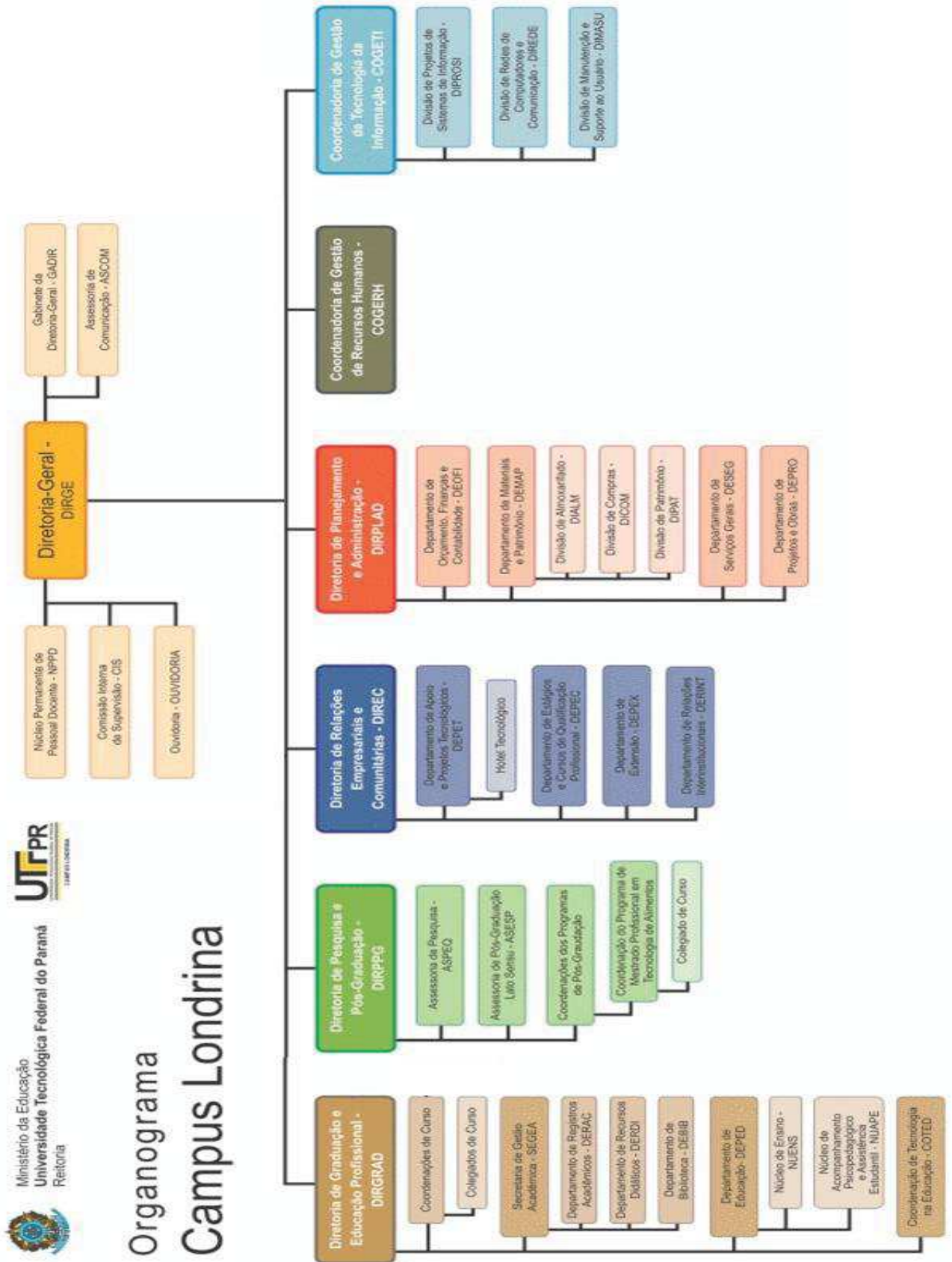
4.2.1.2 A Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Câmpus Londrina

A UTFPR Campus Londrina foi criada nos termos da Portaria nº 1973, de 18 de dezembro de 2006 do Ministério da Educação e iniciou suas atividades no dia 26 de fevereiro de 2007.

Segundo dados publicados em sua página na internet, o Campus Londrina possuía, em 2016, 21.736,02 m² e contava com cerca de 1.725 alunos, 166 professores (efetivos e contratados) e 75 servidores técnico-administrativos, ofertando sete cursos de graduação: Tecnologia em Alimentos, Engenharia Ambiental, Engenharia de Materiais, Engenharia Mecânica, Engenharia de Produção, Engenharia Química e Licenciatura em Química; cinco cursos de mestrados: Mestrado Profissional em Tecnologia de Alimentos, Mestrado Acadêmico em Engenharia Ambiental, Mestrado Profissional em Ensino de Ciências Humanas, Sociais e da Natureza, Mestrado Profissional em Ensino de Matemática e Mestrado em Ciência e Engenharia de Materiais; Curso de Formação Pedagógica; cursos de Qualificação Profissional, destinados aos alunos e à comunidade, e cursos de especialização (UTFPR, 2016b).

De acordo com o Organograma extraído do site da instituição e adaptado pelos autores, a UTFPR Câmpus Londrina está estruturada da seguinte forma:

Figura 6 – Organograma de UTFPR Câmpus Londrina



Fonte: UTFPR Câmpus Londrina adaptado pelo autor (2018)

A Equipe de Gestão da UTFPR Câmpus Londrina é composta pelos seguintes membros: Diretor-Geral, Diretor de Graduação e Educação Profissional, Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação, Diretor de Relações Empresariais e Comunitárias, Diretor de Planejamento e Administração, Coordenador de Gestão de Recursos Humanos e Coordenador de Gestão de Tecnologia da Informação, que são responsáveis por representar as subunidades a eles vinculadas, representadas no organograma acima. O planejamento, a elaboração, controle e execução orçamentária, financeira e patrimonial do Campus, estão a cargo da Diretoria de Planejamento e Administração (DIRPLAD).

O orçamento da UTFPR Câmpus Londrina tem sua receita advinda do repasse orçamentário da Reitoria, calculado com base na matriz de redistribuição orçamentária para os Câmpus, a comunidade da UTFPR não tem nenhuma influência na definição dos critérios utilizados pela universidade para a redistribuição do dinheiro aos Campi (CARDOSO, 2009).

Para o rateio interno, o COPLAD indica a utilização de critérios por ele estabelecidos por meio da Resolução n. 04/2012 de 13 de dezembro de 2012 aplicados em uma planilha chama de Matriz de Distribuição de Recursos. Os critérios levam em consideração: a quantidade de alunos matriculados e formados; a quantidade de docentes e técnico-administrativos; a titulação dos docentes; as características de cada laboratório.

No plano operacional, a execução e o acompanhamento, tanto das políticas gerais da Universidade quanto das diretrizes de cada Câmpus, estão sob responsabilidade das Diretorias de Área, dos departamentos e dos setores de apoio (UTFPR, 2013).

A Diretoria-Geral do Câmpus possui delegação na gestão dos seus recursos financeiros, materiais e de pessoal, observado os limites da legislação pertinente (UTFPR, 2013). Em razão de a aplicação dos recursos no interior de cada Campus competir à direção, Cardoso (2009) afirma que a gestão é centralizada, apontando haver indício de uma gestão burocratizada, e a falta de informações que professores, técnico-administrativos e, principalmente, os discentes, têm sobre a forma como é decidida a aplicação dos recursos financeiros nos Campi.

Cardoso (2009), afirma ainda que

[...] a própria estruturação da universidade é organizada de forma a não permitir a participação da comunidade na decisão sobre a aplicação das

verbas. Apenas o segmento docente tem alguma possibilidade de participação no processo decisório sobre a aplicação dos recursos financeiros, mas apenas sobre aquela parcela destinada as Coordenações ou aos Departamentos onde atuam e que é um montante bastante diminuto. Já os técnico-administrativos e os discentes estão completamente impossibilitados de exercer qualquer influência sobre a aplicação dos recursos financeiros (CARDOSO, 2009, p. 215-216).

Dessa forma, a proposição de um Orçamento Participativo para a instituição pode ser benéfica para a promoção de uma participação ampla e organizada de toda a comunidade universitária na elaboração do orçamento anual da instituição.

4.2.2 O processo de elaboração e distribuição orçamentária na Universidade Tecnológica Federal do Paraná Câmpus Londrina

Este capítulo objetiva descrever o processo atual de elaboração do orçamento anual na UTFPR Câmpus Londrina com base nas entrevistas realizadas e validar as informações obtidas, por meio da análise documental, conforme explicado no item 3.3.2.

4.2.2.1 Sistema UTFPR

De acordo com os entrevistados, o Ministério da Educação (MEC) elabora o orçamento do exercício X2 até o mês de agosto do exercício X1, de modo que haja tempo hábil para todos os trâmites necessários para a aprovação do orçamento até o final de dezembro de X1, podendo, assim, o orçamento ser executado já a partir de janeiro de X2.

O MEC distribui recursos para o custeamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) baseado em uma planilha de cálculo. Por sua vez, cabe as IFES informar ao MEC, por meio de seus respectivos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e de acordo com o montante estabelecido, os valores a serem alocados nas categorias de classificação de despesas orçamentárias para o atendimento de suas demandas.

De posse das PLOAs das IFES, o MEC elaborará sua PLOA Ministerial e a enviará ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para que elabore a PLOA da União e submeta-a a análise e aprovação do Congresso Nacional, corroborando com a afirmação de Milioni, Behr e Goularte (2015).

O Congresso Nacional deve receber a PLOA da União até o final de agosto, tendo até o mês de dezembro para aprová-lo, de modo a possibilitar a execução do

orçamento no exercício seguinte. A partir da aprovação da LOA da União, as Universidades tomam conhecimento do montante de recursos orçamentários que receberão no exercício.

Contudo, segundo o entrevistado M3, assim como ocorre no IFPB Câmpus Picuí (PEDROSA, 2017) e em outras IFES, o repasse efetivo geralmente ocorre tardiamente, entre os meses de abril e junho, ou seja, quando o exercício já está em andamento, acarretando em prazos curtos, de modo que grande parte da execução orçamentária se concentra entre meses de agosto e outubro.

Na UTFPR, a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD) é o órgão responsável pela discussão do PLOA da instituição, definindo o montante de recursos de custeio e investimento a serem destinados a instituição como um todo, os valores previstos a serem arrecadados em recursos próprios, bem como a destinação desses recursos. Segundo o entrevistado M4, os Câmpus não são consultados, o que denota um caráter centralizador na Reitoria. Tal afirmação corrobora com Cardoso (2009) que aponta que a comunidade da UTFPR não tem nenhuma influência na definição dos critérios utilizados para a distribuição desses recursos para os Câmpus.

Diferentemente da UTFPR Câmpus Londrina, que elabora seu orçamento quando o exercício já está em execução, a Reitoria do IFPB informa aos seus Câmpus, ainda no primeiro semestre de planejamento do orçamento, o montante previsto a ser a eles enviado no próximo exercício, para que detalhem as despesas previstas e enviem à Reitoria para que esta elabore o orçamento da instituição até o mês de agosto (PEDROSA, 2017), de forma a oportunizar um melhor planejamento orçamentário nos Câmpus.

Já na UTFPR, após o envio de sua PLOA ao MEC, próximo ao final do exercício anterior ao de sua vigência, a proposta é discutida no Conselho de Planejamento e Administração (COPLAD), quando será decidida a redistribuição dos recursos orçamentários entre a Reitoria e os Câmpus da UTFPR. O documento formalizado é submetido ao Conselho Universitário (COUNI), instância máxima da instituição, para aprovação, o que, geralmente, ocorre somente no exercício de vigência do orçamento. Segundo o entrevistado M3, no orçamento de 2017 o COUNI aprovou o orçamento de custeio em 24 de março e o orçamento de investimento em 23 de junho.

Os recursos recebidos pela UTFPR são divididos na Reitoria que, por sua vez, deduz um determinado valor para seu custeamento e redistribui o valor residual aos

13 Câmpus da instituição com base em uma planilha que leva em consideração, substancialmente, o número de alunos matriculados. O entrevistado M3 informa que nos casos de instituição de novos Câmpus da UTFPR, o MEC destina para a instituição quantia específica para a estruturação do Câmpus.

O entrevistado M4 salienta, porém, que mesmo com a aprovação pelo COUNI, tanto a descentralização efetiva dos recursos quanto o cumprimento de prazos para o repasse não são garantidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que pode estabelecer um contingenciamento de recursos e/ou repassar valores orçamentários de forma parcelada.

Dessa forma, o Quadro 4 apresenta as carências apontadas pelos entrevistados e as soluções consideradas na construção do modelo de OP proposto à UTFPR Câmpus Londrina com relação ao sistema da instituição como um todo:

Quadro 4 – Carências do sistema atual da UTFPR e soluções consideradas para a elaboração de um modelo de OP para a UTFPR Câmpus Londrina

Carência apontada	Solução possível
Aprovação tardia do orçamento da UTFPR pelo COUNI	Realizar uma sessão extraordinária do COUNI para aprovação/complementação.
Distribuição orçamentária injusta entre os Câmpus	Estabelecer e aplicar critérios para redistribuição justa entre os Câmpus

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas (2018)

4.2.2.2 Preparação do processo de elaboração do orçamento na UTFPR Câmpus Londrina

O entrevistado M1 salienta que, mesmo o valor sendo conhecido em março, o recurso pode não ser repassado totalmente já nesse mês, havendo um repasse parcelado ao longo do exercício. Dessa forma, afirma que os gestores públicos das IFES ficam totalmente a mercê do montante de recursos do governo e dos prazos por ele realizados.

Segundo o entrevistado M5, geralmente os recursos já chegam atrasados, acarretando uma correria para que ocorram as requisições, licitações e empenhos das despesas a tempo até o final do exercício, atrapalhando o processo de planejamento da instituição. Nesse mesmo raciocínio, o entrevistado M6 afirma que, costumeiramente, o montante de recursos recebidos só é sabido quando o exercício já está em curso, razão pela qual o orçamento da instituição é tão difícil de ser planejado e gerenciado. Conforme salienta, a gestão do Câmpus Londrina não tem

noção de quando e quanto virá de recursos até, no mínimo, o mês de março. Afirma, ainda, que dessa forma a Equipe de Gestão fica na espera do repasse e tenta se planejar da forma que puder em seus processos e trâmites internos.

Também o entrevistado M2 afirma que o repasse efetivo de recursos é instável, podendo ocorrer em março, abril, maio, ou seja, quando do orçamento já vigente. Até essa data, é enviado mensalmente ao Câmpus, 1/12 do valor enviado no orçamento do exercício anterior, até que o COUNI finalmente aprove a redistribuição dos recursos da UTFPR para os Câmpus.

Desse modo, a gestão do Câmpus Londrina fica dependente dos prazos e repasses feitos pela Reitoria da UTFPR, que é dependente dos prazos e repasses feitos pelo MEC, e que, por sua vez, é igualmente dependente do Governo Federal.

Tal fato, segundo o entrevistado M3, gera uma limitação no planejamento, haja vista que se deve executar o recurso em um período curto, incompatível com a burocracia existente na gestão pública, mas que, em razão da necessidade e oportunidade de recursos, a instituição deve encarregar-se dos trâmites necessários. Caso contrário, o recurso retorna aos cofres públicos da União.

Dessa forma, o Quadro 5 apresenta a carência apontada pelos entrevistados e a solução considerada na construção do modelo de OP proposto à UTFPR Câmpus Londrina com relação ao planejamento do orçamento da instituição.

Quadro 5 – Carência do sistema atual quanto ao processo de planejamento do orçamento da UTFPR Câmpus Londrina e solução considerada para a elaboração de um modelo de OP

Carência apontada	Solução considerada no modelo de OP
Atraso no repasse dos recursos para as unidades de instituição	Realizar o planejamento orçamentário no exercício anterior ao de execução, definindo valores estimados a serem repassados às unidades

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas (2018)

4.2.2.3 Participantes e decisores do processo de elaboração do orçamento da UTFPR Câmpus Londrina

A discussão e a decisão na elaboração do orçamento da UTFPR Câmpus Londrina ocorreram nas Reuniões de Direção semanais, na sala de reuniões no Gabinete do Diretor Geral da instituição. Na época da elaboração do orçamento, os membros da Equipe de Gestão dedicaram-se a levantar, estudar e analisar as demandas das unidades da instituição nas Reuniões de Direção, concomitantemente com suas demais atribuições.

Compõem a Equipe de Gestão responsável pela discussão do orçamento: o Diretor-Geral, o Diretor de Graduação e Educação Profissional, o Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação, o Diretor de Planejamento e Administração, o Diretor de Relações Empresariais e Comunitárias, o Coordenador de Gestão de Tecnologia da Informação e o Coordenador de Gestão Recursos Humanos.

Os Diretores são responsáveis pelas Diretorias de Área, que representam os pilares da instituição, já os Coordenadores, por não estarem vinculados a nenhuma das atividades-fim das Diretorias, possuem status de Diretores de suas áreas na Reunião de Direção, razão pela qual compõem a Equipe de Gestão. Quadro semelhante ocorre no IFPB Câmpus Picuí, onde Pedrosa (2017) informa que as prioridades de ações orçamentárias são definidas somente pelos agentes: o Diretor-Geral; o Diretor de Administração, Planejamento e Finanças; o Coordenador de Planejamento; a Diretoria de Desenvolvimento do Ensino; a Coordenadora Pedagógica e de Apoio ao Estudante e a Assistente Social do Campus.

Entretanto, segundo os entrevistados M6 e M3, na UTFPR, o Diretor-Geral, como representante maior da instituição, e o Diretor de Planejamento e Administração, responsável pelo planejamento e execução orçamentária, foram os principais atores na elaboração do orçamento da instituição, sendo que as outras Diretorias e Coordenações participaram ativamente somente nas discussões e reivindicações competentes aos seus respectivos setores. Tal característica é similar ao que ocorreu no IFPB Câmpus Picuí, onde, conforme Pedrosa (2017), o detalhamento das despesas que compõe o orçamento da instituição é decidido pelo Diretor de Administração, Planejamento e Finanças, sendo ajustado ou ratificado pelo Diretor-Geral. Tais características, segundo Sintomer (2013), devem ser combatidas, pois o poder de decisão não deve ser monopolizado.

Os entrevistados M1 e M5 acreditam que a elaboração do orçamento na instituição foi participativa, haja vista que os Diretores coletaram as demandas de suas Diretorias e Coordenadorias e levaram até a Reunião de Direção, opinando e decidindo, representando seus agentes internos. Entretanto, segundo Fedozzi (2014), a discussão deve ser realizada de forma ampla e aberta a todos.

O entrevistado M4 acredita que, considerando que os membros da Equipe de Gestão puderam opinar e discutir, a elaboração do orçamento foi participativa, ainda que a elaboração não tenha envolvido todos os membros da instituição diretamente,

afirmando não visualizar representatividade dos discentes, docentes e TAEs nas decisões orçamentárias do Câmpus. As afirmações dos entrevistados acima podem exemplificar a afirmação de Cardoso (2009) de que há, na UTFPR, uma resistência dos detentores de poder em descentralizá-lo.

De outro modo, como o orçamento foi discutido e decidido entre os membros da Equipe de Gestão e sem a participação de pessoas ou grupos de níveis hierárquicos abaixo, o entrevistado M8 afirma que a elaboração do orçamento da instituição não foi participativa. O entrevistado M7 corrobora, afirmando que no orçamento anterior nem todos participaram, inclusive ele, que mesmo como membro da Equipe de Gestão, não foi consultado. Ele acredita ser importante a participação de todos os diretores e coordenadores na elaboração do orçamento, condizente com a afirmação de Andrade (2015) de que a possibilidade de participar da elaboração do orçamento faz com que o risco de gestão do orçamento seja diminuído.

O entrevistado M2 acredita que não houve uma discussão porque a distribuição orçamentária é pautada em uma planilha com critérios pré-definidos e, por isso, os dados foram apenas apresentados na reunião, diferentemente do orçamento do exercício de 2016, quando houve uma intensa discussão entre a Equipe de Gestão quando houve a necessidade de cortar gastos para cobrir o déficit orçamentário, decidindo-se pela suspensão das copeiras e de um vigilante.

Com relação aos recursos de investimento, o entrevistado M3 afirma que, quando vêm, na grande maioria das vezes já têm destino preestabelecido, por isso, não se fala em discussão desses recursos.

Analisando a participação dos grupos da comunidade universitária, apresenta-se abaixo a representação específica dos grupos da comunidade.

4.2.2.3.1 Representatividade dos Discentes

Os entrevistados, em geral, afirmaram que não visualizaram uma representatividade específica dos discentes na elaboração do orçamento do Câmpus.

O entrevistado M1 acredita que, caso exista alguma representatividade dos discentes, ela se dá nas decisões dos Departamentos Acadêmicos, mas que, como são autônomos orçamentariamente, desconhece se isso realmente ocorreu.

O entrevistado M5 afirma que os discentes não possuem uma representatividade definida e não acredita que tal participação contribuiria expressivamente para o

processo, contrariando a afirmação de Sintomer (2013) de que os representantes não são os únicos capazes de definir o bem comum.

De outro modo, o entrevistado M8, acredita que, via representação do Diretório Central de Estudantes (DCE), é salutar a participação dos discentes nas decisões da universidade, para que a gestão do Câmpus seja mais realista, haja vista que há demandas dos discentes que a gestão não consegue perceber sem consultá-los.

4.2.2.3.2 Representatividade dos Docentes

Os entrevistados M3, M8 e M2 afirmam que os docentes podem ser representados na Reunião de Direção pela Diretoria a que estão vinculados e podem ter participação nas decisões do Departamento Acadêmico a que estejam vinculados. Porém, não sabem informar se isso de fato ocorreu, com exceção de uma Diretoria, onde o Diretor entrevistado afirmou os docentes lotados em sua Diretoria tinham total representatividade, haja vista que as decisões e demandas extraídas da reunião interna da Diretoria eram levadas imparcialmente para a Reunião de Direção, ainda que o Diretor não concordasse com o consenso.

Além disso, o entrevistado M2 acredita que os docentes podem ter alguma participação nas decisões ocorridas nos Departamento Acadêmicos a que estão vinculados, porém, não sabe informar se isso de fato ocorreu.

4.2.2.3.3 Representatividade dos Técnico-administrativos em Educação (TAE)

A maioria dos entrevistados afirmou não perceber uma representatividade específica dos TAEs. Apenas um Diretor e dois Coordenadores afirmaram haver participação dos TAEs lotados em sua unidade nas decisões internas.

O entrevistado M3, porém, afirma que a representatividade dos TAEs está contida indiretamente na representação de seus Diretores de Área, que levarão as reivindicações departamentais até o Diretor-Geral. Por esse fato, acredita não haver necessidade de se fazer reuniões especificamente com TAEs.

Diante do cenário acima sobre a representatividade na instituição, apesar da ausência de participação efetiva da comunidade universitária como um todo na elaboração do orçamento da instituição, o entrevistado M4 acredita não haver muita diferença entre as ações da Equipe de Gestão e as demandas da comunidade

universitária, baseando-se para tanto no fato de que houve chapa única nas últimas eleições para Diretor do Câmpus.

Com exceção dos gastos estratégicos, ele acredita que há um alinhamento entre a visão da Equipe de Gestão e da comunidade universitária sobre quais as necessidades mais urgentes da instituição.

Embora alguns dos entrevistados acreditam, em razão da composição de membros representantes das várias áreas gestoras da instituição na equipe de direção que são possibilitados a participarem da elaboração do orçamento, que tal fato se constitui em um Orçamento Participativo, poder-se-ia afirmar que tal prática se caracteriza como uma fase embrionária de um orçamento efetivamente participativo.

Apresenta-se, no Quadro 6, as carências apontadas pelos entrevistados e as soluções consideradas na construção do modelo de OP proposto à UTFPR Câmpus Londrina com relação à representatividade dos grupos de agentes universitários no processo de elaboração do orçamento.

Quadro 6 – Carências do sistema atual com relação à representatividade da comunidade universitária e soluções consideradas para a elaboração de um modelo de OP local

Carência apontada	Solução considerada no modelo de OP
Falta de representatividade dos discentes	Promoção de participação em seus colegiados/departamentos acadêmicos e, de forma ampla, em Plenárias Temáticas
Falta de representatividade dos docentes	Promoção de participação em seus colegiados/departamentos acadêmicos e, de forma ampla, em Plenárias Temáticas
Falta de representatividade dos Técnico-administrativos	Promoção de participação em seus departamentos administrativos e, de forma ampla, em Plenárias Temáticas

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas (2018)

4.2.2.4 Instrumentos para sugestões da comunidade

Quanto à institucionalização de instrumentos que possibilitem a participação da comunidade universitária em questões que envolvam, direta ou indiretamente, o orçamento da instituição, o entrevistado M4 afirma que, atualmente, não existem mecanismos institucionalizados especificamente para a promoção de uma gestão participativa na instituição, tal como ocorre na IFPB Câmpus Picuí, onde a única forma de participação da comunidade ocorre por meio de reuniões realizadas entre as diretorias e os coordenadores de curso, não havendo, portanto, uma participação efetiva de todos os segmentos da comunidade da instituição (PEDROSA, 2017).

O entrevistado M4 acredita, porém, não existir uma desconexão entre as ações da Equipe de Gestão da instituição e as demandas de sua comunidade universitária. Segundo ele, demandas podem surgir ao longo da operacionalização do orçamento e sugestões e solicitações por parte da comunidade universitária podem ser realizadas por meio dos canais de comunicação da Ouvidoria, o “Fale com o Diretor”, além de conversas informais com os membros da comunidade. Informando o tratamento dado a essas solicitações, o entrevistado M1 afirma que, quando reclamações são feitas em grande escala, a Direção analisa-as, e, sendo uma demanda possível de ser atendida e que não havia sido analisada pela gestão anteriormente, passa a fazer parte dos assuntos para discussão em Reunião de Direção.

O entrevistado M5 informou realizava uma reunião quinzenalmente com os membros da Diretoria para levantamento de opiniões, decisões e, na época da elaboração orçamentária, também extraídas as demandas para inclusão no orçamento da instituição. Já o entrevistado M2 informou que, em sua Diretoria, as demandas foram reivindicadas aos responsáveis pelos departamentos ou diretamente com sua Diretoria.

O entrevistado M8 informou também que em sua Diretoria os membros puderem opinar sobre determinadas questões em algumas reuniões, embora essa possibilidade de participação ocorria somente quando da execução do orçamento e não na etapa de planejamento.

As demandas pertinentes coletadas nas Diretorias de Área, Coordenadorias de Gestão, na Ouvidoria, no “Fale com o Diretor”, e nas conversas informais foram levadas até a Reunião de Direção que acontecia semanalmente na sala do Diretor Geral, sendo levantadas e discutidas entre os membros da Equipe de Gestão. Porém, da mesma forma que ocorre na Univasf, conforme Andrade (2015), essa concepção de prática orçamentária participativa não possui vinculação com algum documento ou instrumento institucional específico sobre a elaboração orçamentária.

O entrevistado M1 acredita que, como as Diretorias levavam demandas para as reuniões de direção, deveria haver alguma sistemática interna para o levantamento dessas demandas, embora não tenha certeza da ocorrência em todas as Diretorias, em algumas ou em nenhuma. Além disso, o entrevistado M6 afirmou que apenas pontualmente, nas reuniões presenciais de Direção, pode opinar e expor demandas, não tendo participado de nenhuma outra forma.

Dessa forma, tem-se que os docentes e técnicos tiveram suas demandas levadas até o responsável por seu departamento de lotação, que as transmitia à Diretoria de Área, que, por sua vez, discuti-as na reunião de Diretorias. Já os discentes são representados pelo Diretório Central de Estudantes (DCE), que se reuniram com o Diretor-Geral.

Além disso, em nível de sistema, há na UTFPR um mecanismo de participação, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), um plano de médio prazo, que permite a participação da comunidade, sugerindo ou solicitando, de forma a conhecer as demandas gerais de toda a instituição, levantadas pela comunidade em reuniões realizadas nos Câmpus. O PDI também uniformiza o sistema e determina as ações necessárias para o atingimento das metas do sistema UTFPR. As ações anuais dos Câmpus devem estar alinhadas com as metas previstas no PDI do sistema UTFPR.

Entretanto, cabe salientar que não há um instrumento institucionalizado de promoção de participação da comunidade universitária na elaboração do orçamento da UTFPR Câmpus Londrina, ao passo que, segundo Cardoso (2009), há falsas formas de participação oferecidas por quem detém o poder na UTFPR, com o objetivo de minimizar a existência de conflitos.

O Quadro 7 apresenta as carências apontadas pelos entrevistados e as soluções consideradas na construção do modelo de OP proposto à UTFPR Câmpus Londrina com relação à disponibilização de instrumentos para sugestões por parte da comunidade universitária.

Quadro 7 – Carências do sistema atual com relação aos instrumentos para participação da comunidade e soluções consideradas para a elaboração de um modelo de OP local

Carência apontada	Solução considerada no modelo de OP
Centralização de poder na Equipe de Gestão	Realização de Plenárias locais, abertas à participação de todos os membros da instituição
Falta de mecanismos de promoção de participação da comunidade universitária especificamente para questões orçamentárias	Institucionalização de um Orçamento Participativo regulamentado com reuniões locais e temáticas
Subjetividade no trato das sugestões/reclamações recebidas nos canais de comunicação da instituição	Descentralização do poder de gestão e decisão, ao passo que questões sejam tratadas a nível local, ou, em Plenárias Temáticas

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas (2018)

4.2.2.5 Critérios de redistribuição orçamentária

Segundo o entrevistado M4, os recursos recebidos pela instituição não são suficientes para custear as necessidades de manutenção e expansão, ao ponto que, 85% do orçamento recebido destina-se ao custeamento das despesas fixas, despesas

estratégicas e das despesas das Diretorias de Área e Coordenadorias de Gestão do Câmpus. Com isso, apenas 15% do orçamento total recebido passaram por critérios de redistribuição. Contudo, ainda que aquém das expectativas, descentralizar a toda a comunidade acadêmica a responsabilidade e a oportunidade de definir as demandas prioritárias dá força e sentido à prática do OP (ANDRADE, 2015).

Na UTFPR Câmpus Londrina, a elaboração do orçamento da instituição e as decisões sobre redistribuição interna dos recursos ocorre com o exercício já em andamento. Segundo o entrevistado M1, a alocação interna dos recursos se pauta, primeiramente, pelo custeamento das despesas fixas previstas, que são prioritárias na instituição. O saldo residual é redistribuído, conforme o planejamento estratégico da Equipe de Gestão, para:

- a) estruturação de cursos de graduação, de pós-graduação, etc;
- b) custeamento de demandas das Diretorias de Área e Coordenadorias de Gestão de Recursos Humanos e de Gestão de Tecnologia da Informação;
- c) custeamento de demandas dos cursos de Pós-Graduação;
- d) custeamento de demandas das Comissões do Câmpus;

E, com base em uma planilha de redistribuição orçamentária sugerida pelo COPLAD e por ajustes subjetivos pelos Diretores Geral e de Planejamento e Administração:

- e) custeamento de demandas dos Departamentos Acadêmicos da instituição.

Segundo o entrevistado M3, os recursos destinados ao auxílio estudantil, bolsa permanência, ou seja, vinculados recebidos a um fim específico, não são discutidos.

Além disso, segundo o entrevistado M4, diferentemente da Reitoria, que possui a obrigatoriedade prevista em Deliberação do COPLAD, a UTFPR Câmpus Londrina não destina recursos para Fundo de Reserva.

4.2.2.5.1 Recursos de custeio

Após a liberação dos recursos orçamentários para o exercício, em meados de abril, maio ou até mesmo em junho, ocorrem as discussões e decisões sobre a redistribuição orçamentária para as Diretorias de Área, Coordenadorias de Gestão e Departamentos Acadêmicos da UTFPR Câmpus Londrina.

Na redistribuição interna de recursos, o Conselho Universitário (COUNI) da UTFPR estabelece, por meio de uma Normativa, que do montante a ser recebido pelo

Câmpus, deve-se primeiramente extrair o valor previsto para cobrir as despesas fixas do exercício, para daí então ratear o valor entre as Diretorias de Área, Coordenadorias de Gestão e Departamentos Acadêmicos, utilizando-se, para tanto, de uma planilha de redistribuição interna de recursos com critérios preestabelecidos, recomendada pelo Conselho de Planejamento e Administração (COPLAD) e aprovada pelo COUNI.

Porém, segundo o entrevistado M4, o Câmpus Londrina não segue fielmente essa planilha, por dois motivos:

a) a instituição não tem apenas despesas de Departamentos e Coordenações, como prevê a planilha, tendo também Comissões, Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, Departamentos Administrativos que não atendem alunos diretamente (um critério de peso na planilha), dentre outras diferenças; e

b) porque a planilha precisa de correções mesmo nos critérios de Departamentos e Coordenações Acadêmicos, de forma a torná-la mais próxima a realidade da instituição, pois, especificamente no caso da UTFPR Londrina, há casos de Departamentos Acadêmicos que não possuem laboratórios, outros onde o corpo docente é baixo, mas que tem um volume elevado de alunos, ou cursos abertos recentemente, onde não há ainda todas as turmas abertas (chamado curso em regime), e que, por isso, não estão ainda totalmente estruturados, com todas as suas demandas atendidas. Uma outra particularidade presente no Câmpus Londrina é o caso de cursos que ainda não se estruturaram e não apresentam número representativo de docentes lotados em seu interior, não possuindo um Departamento Acadêmico (que diz respeito à parte administrativa) específico para eles, somente uma Coordenação (que diz respeito à parte pedagógica) e que, por isso, essa Coordenação acaba englobando também as funções de Departamento. Há casos também das Coordenações, que podem conter diversos laboratórios, ou docentes de outros departamentos atuando na Coordenação, ou ainda, departamentos que não contenham um curso específico, mas que atendem a diversos outros cursos, etc.

Nesse quadro, o entrevistado M4, afirma que os recursos redistribuídos para os Departamentos Acadêmicos da UTFPR Câmpus Londrina seguem, inicialmente, a planilha recomendada pelo COPLAD da UTFPR e, complementarmente, critérios subjetivos realizados pelos Diretores Geral e da DIRPLAD, que contrariam Fedozzi (2014), defensor de um processo composto por critérios claros e objetivos.

Dessa forma, como a planilha recomendada pelo COPLAD, segundo o entrevistado M4, não abrange todas as particularidades presentes no Câmpus, a Equipe de Gestão do Câmpus realiza ajustes nos valores de redistribuição de recursos orçamentários calculados inicialmente pela planilha, de modo que a redistribuição dos recursos internos se utiliza de critérios subjetivos. Nas palavras do entrevistado supracitado, “naquilo onde ela não reflete a realidade da instituição, ela não é seguida, e a partir daí entram critérios subjetivos de redistribuição de recursos”. Ou seja, a metodologia atualmente empregada é a de lançar os dados na planilha, detectar as distorções e corrigi-las de modo arbitrário, visando alinhar à realidade da instituição, o que corrobora com a afirmação de Gama Junior e Bouzada (2015) de que cada instituição adota o modelo de gestão que melhor atende suas necessidades e possibilite o alcance de seus objetivos.

Essa sistemática é adotada somente para a redistribuição de recursos entre os Departamentos Acadêmicos. Os recursos orçamentários redistribuídos para as Diretorias de Área e Coordenadorias de Gestão, cujos representantes são os membros da Equipe de Gestão da instituição, são baseados no levantamento das demandas por eles apresentadas na Reunião de Direção e com base no histórico de orçamento redistribuído no exercício anterior.

4.2.2.5.2 O processo de decisão na distribuição interna de recursos de custeio

O processo de definição das alocações dos recursos de custeio nas unidades internas na elaboração do orçamento da UTFPR Câmpus Londrina se dá da seguinte forma:

a) Dedução do Contingenciamento

Do montante global a ser recebido de recursos de custeio deduz-se o valor de contingenciamento previsto, caso houver.

b) Dedução das Despesas Fixas

Sobre o montante disponível após o contingenciamento, são deduzidas as despesas fixas (comuns e essenciais a toda a universidade), como água, luz, limpeza, segurança, manutenção de salas, dentre outras necessárias para a gerência da instituição, previstas para todo o exercício.

O cálculo desse valor se dá de maneira técnica, estudando-se o histórico desses gastos no orçamento do exercício anterior e estimando-se uma previsão de gastos em despesas fixas para o exercício vigente.

Segundo o entrevistado M3, as despesas fixas são prioritárias, não havendo necessidade de discuti-las, sendo somente apresentadas suas estimativas para a Equipe de Gestão na Reunião de Direção.

c) Decisão da distribuição do saldo orçamentário residual

A partir desse momento, a Equipe de Gestão da UTFPR Câmpus Londrina passa a utilizar-se marcadamente de critérios subjetivos, tal qual a UFRJ nos exercícios de 2005 e 2006 quando as consequências foram a sensação de injustiça de algumas unidades internas da instituição que julgavam serem merecedoras de maior aporte de recursos do que outras (GAMA JUNIOR; BOUZADA, 2015).

Do saldo residual até este momento, portanto, a Equipe de Gestão, por meio de critérios subjetivos, estipula valores a serem redistribuídos para:

i. Despesas Estratégicas

Segundo o entrevistado M4, as despesas com ações estratégicas são planejadas e decididas pela Equipe de Gestão do Câmpus Londrina com base nas propostas de eleição do Diretor-Geral, no Plano de Gestão do Câmpus articulado pela Equipe de Gestão e no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do sistema UTFPR, de forma a alcançar as metas estabelecidas pela gestão no médio prazo desse Plano.

As despesas estratégicas envolvem despesas com materiais/serviços para manutenção de demandas planejadas anteriormente, como pavimentação, reformas, muro, e outras necessárias para a instituição, adequação de espaços para PNEs, estruturação de cursos novos, etc.

ii. Demandas das Diretorias de Área e Coordenadorias de Gestão

Levanta-se, na Reunião de Direção, as demandas das Diretorias de Área – Diretoria de Graduação e Educação Profissional, Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Diretoria de Planejamento e Administração, Diretoria de Relações Empresariais e Comunitárias –, das Coordenadorias de Gestão – RH e TI –, das Comissões – Resíduos Sólidos, Resíduos Químicos – e, dentro do limite orçamentário

estipulado pela Equipe de Gestão, são decididas aquelas possíveis de serem atendidas no momento frente aos recursos disponíveis.

Segundo o entrevistado M1, a distribuição entre as Diretorias se deu de forma não linear, sendo os recursos distribuídos conforme as demandas levadas à Reunião Geral de Direção, para discussão e decisão pela Equipe de Gestão.

O entrevistado M6 afirma que, em geral, há uma competição interna para receber recursos, haja vista que cada setor está preocupado com suas necessidades departamentais.

iii. Distribuição aos cursos Pós-Graduação *stricto sensu* e às Comissões

Segundo o entrevistado M4, os cursos de pós-graduação *stricto sensu* recebem determinada quantia de recursos, de igual valor a todos, com base em critérios subjetivos. Já para as Comissões, são levantadas suas necessidades e, dentro da disponibilidade orçamentária da instituição, são decididas as ações possíveis de serem atendidas com a destinação de recursos.

iv. Distribuição aos Departamentos Acadêmicos

Também se distribui parte do orçamento aos Departamentos Acadêmicos, ou para os Colegiados Acadêmicos naqueles onde não foi instituído ainda Departamento Acadêmico específico.

Segundo o entrevistado M4, no exercício 2017 o montante distribuído a essas unidades representou menos de 10% do orçamento total recebido pela instituição.

Esse montante é lançado na matriz de distribuição de recursos recomendada pelo COPLAD, que se constitui em uma planilha passível de incremento e adaptação à realidade de cada Câmpus, e que objetiva calcular o valor a ser rateado às unidades acadêmicas, cujos critérios levam em consideração o número de alunos, de docentes, a titulação dos docentes, o número de laboratórios.

A UTFPR Câmpus Londrina adaptou a planilha a sua realidade de anos atrás, não havendo novas correções, de forma que o entrevistado M4 afirma que o valor obtido pelo cálculo passa por um ajuste pautado em critérios subjetivos pela Direção nos pontos não cobertos pelos critérios contidos na planilha, ou seja, a partir do momento em que chega na planilha de rateio aos Departamentos Acadêmicos, é que se aplicam os critérios de redistribuição orçamentária, ficando, ainda, a cargo do

Diretor Geral e do Diretor de Planejamento e Administração o ajuste à realidade da instituição, por meio de critérios subjetivos e a seu critério de prioridade.

O entrevistado M4 salienta que a redistribuição de recursos contido no Orçamento da instituição não se trata de valores aleatórios lançados, mas sim um estudo sobre as demandas levantadas, o histórico de recursos já repassados à Diretoria/Departamento/Coordenação, e a disponibilidade de recursos para atender as demandas.

Dessa forma, faz-se necessária, assim como na UFRJ, conforme apontado por Gama Junior e Bouzada (2015), a elaboração e institucionalização de uma nova matriz com indicadores que reflitam o desempenho atual de cada unidade da instituição, a fim de que a distribuição de recursos seja mais justa.

Salienta-se que, caso haja uma demanda maior justificada e com recursos disponíveis, é discutido em reunião sobre a possibilidade de remanejar recursos orçamentários de outra Diretoria ou outro Departamento para atender a necessidade mais urgente daquele mais necessitado, podendo haver uma redistribuição maior de recursos comparada ao valor redistribuído no exercício anterior.

Sobre a gestão dos recursos de custeio distribuídos, o entrevistado M2 afirma que os Departamentos Acadêmicos administram seus próprios recursos para custeamento da operação das aulas, e o que as decisões sobre a alocação desses recursos deveria ser gerenciada por um Conselho Departamental. Porém, afirma não saber se isso realmente ocorre no interior dos departamentos, salientando, entretanto, que os recursos recebidos têm sido tão poucos que praticamente custeiam apenas os materiais de consumo básicos, não abrindo possibilidade de discussão para outros gastos que não sejam esses essenciais.

Além disso, o entrevistado M4 salienta que a metodologia atual não permite aos Departamentos planejarem-se e adotarem processos para a gestão de suas despesas a médio prazo, haja vista não terem conhecido do montante de recursos a ser recebido no próximo exercício e nos seguintes. Até mesmo o valor previsto para o exercício em vigência é obscuro para os setores da instituição até que se receba-o efetivamente, haja vista que o valor pode ser contingenciado ou até mesmo suplementado.

v. Departamentos Administrativos

Quanto aos Departamentos Administrativos, o entrevistado M1 informa que ficam vinculados diretamente às suas Diretorias, que os representarão nas Reuniões de Direção.

vi. Cursos em estruturação

Segundo o M3, cursos em estruturação recebem, excepcionalmente, uma parcela maior de recursos, para laboratórios, equipamentos, etc, e que a gestão desses recursos é feita pela Direção com o apoio do Chefe de Departamento do curso.

d) Particularidades

Segundo o entrevistado M3, as sobras orçamentárias dos Pregões internos da UTFPR Câmpus Londrina, no exercício de 2017, foram destinadas aos laboratórios que precisavam de recursos urgentemente, processo similar ao que ocorre na UFRJ onde, segundo Moraes (2010), as sobras de recursos são realocadas para execução de prioridades ainda não contempladas, e, também, na Univasf (ANDRADE, 2015).

O entrevistado M6 salienta a rotineira falta de recursos orçamentários, que limita consideravelmente a manutenção e estruturação da instituição. Além disso, ele afirma que os departamentos que atendem toda a instituição, como os departamentos administrativos possuem dificuldade em angariar recursos de forma a atender todas as suas necessidades, atividades essas que são necessárias a diversas outras unidades, mas que não são percebidas por elas.

Segundo o entrevistado M1, a descentralização orçamentária às Diretorias e aos Departamentos Acadêmicos evita o “balcão” e impede interferências políticas, primando por critérios técnicos e preestabelecidos, corroborando com Sampaio e Laniado (2009) que afirmam que uma estrutura burocrática e uma cultura centralizadora, a exemplo do ocorrido na UFRJ, obstaculizam a participação popular na tomada de decisões.

4.2.2.5.3 Recursos de investimento

Com relação aos recursos de investimento, o entrevistado M3 informa que, por tratar-se de recurso mais vinculado à expansão e estruturação do que à manutenção diária, é o recurso mais inconstante da instituição, afirmando que, em 2017, a

instituição sofreu uma redução orçamentária na ordem de 42,80% em relação a 2016, sendo que houve ainda um bloqueio de 30% do valor a ser destinado.

Para recursos de investimento não existe regra de aplicação pela planilha. Segundo o entrevistado M4, por ser um recurso mais escasso, sua alocação é mais subjetiva ainda, sendo definida a destinação pelo Diretor-Geral do Câmpus.

Porém, segundo o entrevistado M3, os recursos para investimento vêm quase que totalmente “carimbados”, cerca de 90% são predestinados à finalidade específica já anteriormente acordada com a Reitoria, como no caso de construção de blocos ou equipamentos necessários para estruturação de cursos, notadamente para cursos recentemente abertos.

Portanto, efetivamente, o Câmpus recebe poucos recursos de investimento além daqueles já predestinados à estruturação de cursos recém-abertos. Os poucos recebidos são utilizados, segundo o entrevistado M8, para comprar equipamentos urgentes necessários à manutenção dos cursos da instituição.

O Quadro 8 apresenta as carências apontadas pelos entrevistados e as soluções consideradas na construção do modelo de OP proposto à UTFPR Câmpus Londrina com relação à redistribuição interna de recursos na instituição.

Quadro 8 – Carências do sistema atual com relação à redistribuição interna de recursos e soluções consideradas para a elaboração de um modelo de OP local

Carência apontada	Solução considerada no modelo de OP
Recursos insuficientes para custear todas as demandas da instituição	Eleição das demandas prioritárias pela comunidade universitária
Subjetividade nos critérios de descentralização interna	Sugestão, para estudos futuros, de uma matriz de redistribuição pautada por critérios objetivos
Incertezas na forma de gestão orçamentária das unidades	Promoção de compartilhamento do poder de decisão e corresponsabilização entre todos os membros nas decisões de suas unidades
Departamentos Administrativos são dependentes da decisão e do repasse de suas respectivas Diretorias	Conferir aos Departamentos Administrativos o mesmo tratamento dos Departamentos Acadêmicos, constituindo-os como unidades da instituição com volumes orçamentários redistribuídos para sua própria gestão autônoma
A planilha de redistribuição de recursos recomendada pelo COPLAD não abrange todas as questões da instituição	Sugestão, para estudos futuros, de uma matriz alinhada à realidade da instituição
Subjetividade no trato dos recursos para investimento	Realização de Plenárias Temáticas para o trato dos recursos de investimento

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas (2018)

4.2.2.6 Contingenciamento de recursos pelo Governo Federal

De acordo com os entrevistados, nos últimos anos, o Brasil tem passado por problemas econômicos que afetam diretamente a arrecadação de recursos públicos e sua destinação às atividades estatais. Soma-se a isso, o fato de que a arrecadação de tributos não ocorre de uma só vez e em parcela única, mas sim ao longo de todo o exercício, de forma tal que somente próximo ao final do exercício o MPOG pode ter uma noção da necessidade ou não de diminuição do montante previsto a ser destinado às instituições públicas.

Como forma de tentar promover equilíbrio fiscal, o Governo Federal tem se utilizado de Decretos de Contingenciamento de gastos governamentais. Esses Decretos estabelecem limites máximos de gastos pelas instituições públicas menores do que aqueles anteriormente autorizados pelo Congresso Nacional na aprovação do Orçamento Geral da União.

Desse modo, cabe às instituições públicas reverem seu planejamento e cortarem gastos a fim de encaixar seu orçamento dentro do novo limite orçamentário. Segundo o entrevistado M4, já há alguns anos as instituições públicas têm seu planejamento prejudicado por causa dos frequentes contingenciamentos por parte do Governo Federal, salientando, porém, que o contingenciamento não é regra.

O Contingenciamento tem caráter de “Reserva de recursos possíveis de não realização”, de forma tal que, no decorrer do exercício, de acordo com o nível de arrecadação dos tributos estatais, esse valor contingenciado pelas instituições pode ser parcialmente ou totalmente descontingenciado para utilização em despesas ainda necessárias e não executadas anteriormente, ou, ainda, pode ser mantido o contingenciamento, e a instituição tem, então, oficialmente, seu orçamento reduzido.

O entrevistado M4 afirma, ainda, que, historicamente, quando há contingenciamento de recursos, se dá sobremaneira sobre os recursos de investimento, visando manter os recursos de custeio para subsidiar a manutenção básica das instituições. Por isso, os gestores têm receio em solicitar grande parcela do volume orçamentário para ser alocado na classificação de despesas com investimento, temendo que haja contingenciamento e, tradicionalmente, recaia em maior grau nos recursos para investimento.

Segundo o entrevistado M4, o Orçamento de custeio para 2017 do MEC teve um acréscimo de 2% sobre o valor obtido em 2016. Contudo, já no início de 2017,

mais precisamente em março, houve um contingenciamento de 15% por parte do Governo sobre os recursos de custeio e de 50% sobre os recursos de investimento, atingindo de forma linear o Orçamento da Reitoria e dos Câmpus da UTFPR.

Dessa forma, a Universidade, que se planejou em agosto de 2016 para receber no Orçamento de custeio de 2017 o correspondente a 102% do valor recebido em 2016, obteve um decréscimo de 15% de contingenciamento em março de 2017, ou seja, trabalhou com 87% do montante anteriormente aprovado, sendo necessário, portanto, refazer seu planejamento. A UTFPR Câmpus Londrina optou por contingenciar em seu orçamento de custeio 10%, trabalhando com 92% do orçamento do exercício anterior, prevendo um descontingenciamento de, no mínimo, 5%.

Segundo o M4, o critério de corte foi deixar descobertas as despesas fixas dos meses de novembro e dezembro, confiando na liberação do contingenciamento para cobrir essas despesas sem afetar os demais setores da instituição que já recebem recursos aquém do necessário. Como alternativa, caso o contingenciamento resultasse efetivamente em corte orçamentário, a Direção solicitaria um complemento orçamentário do saldo de Reservas da Reitoria ou da sobra orçamentária de outros Câmpus que não utilizaram totalmente seus recursos orçamentários.

Porém, segundo o entrevistado M4, quase sempre o Governo Federal tem descontingenciado os valores entre os meses de novembro e dezembro do exercício. Citando como exemplo o exercício de 2016, afirmar que houve contingenciamento na ordem de 10%. Em razão da situação econômica do país naquele ano, a Equipe de Gestão temeu que o contingenciamento se efetivaria e buscou eliminar despesas correspondentes ao valor de 10% do montante anteriormente autorizado, de forma que, segundo o entrevistado M5, as alternativas eram exaustivamente discutidas para que ninguém fosse prejudicado.

Segundo o entrevistado M3, o critério de escolha das despesas a serem contingenciadas foi de competência exclusiva da Equipe de Gestão, sendo que, basicamente, o critério de corte é decidirem quais são as despesas mais urgentes e necessárias.

Portanto, segundo o entrevistado M2, buscou-se cortar gastos onde o impacto fosse menor, optando-se por refletir o corte nos serviços terceirizados das copeiras, em parte da equipe de vigilância e, o saldo restante, foi retirada das verbas dos Departamentos Acadêmicos de forma linear, proporcional à receita recebida.

Considerando que os recursos públicos são limitados (GAMA JUNIOR; BOUZADA, 2015), o entrevistado M1 afirma que os recursos redistribuídos aos Departamentos Acadêmicos já são insuficientes, por isso, um corte orçamentário exclusivamente nos Departamentos Acadêmicos prejudicaria muito a manutenção dos cursos. Dessa forma, a Equipe de Gestão optou por cortar, inicialmente, despesas fixas, como postos de limpeza e vigilância na instituição para adequação do orçamento, a partir de análises de custos e de impacto na manutenção da instituição.

Contudo, o valor contingenciado pelo Governo Federal no início de 2016 foi liberado no mês de dezembro, após a Equipe de Gestão ter readequado seu orçamento definitivamente e alterado seus contratos.

Em razão do descontingenciamento tardio em dezembro, as Pró-Reitorias da UTFPR, que recebem recursos para promoverem ações descentralizadas no Câmpus, não tiveram tempo hábil para gerenciá-los. Por isso, redistribuíram os valores para os Câmpus da UTFPR. Também a Reitoria, obtinha saldo em seu Fundo de Reservas, e redistribuiu-o aos Câmpus.

Dessa forma o Câmpus Londrina auferiu valores não previstos inicialmente em seu orçamento, sendo, uma parte em recursos de investimento – para fins específicos, como aquisição de livros, estruturação de cursos – e parte em recursos para custeio, na ordem de R\$ 300.000,00 em receitas extras, recursos esses que foram alocados em restos a pagar de contratos vigentes e em outras ações necessárias à instituição onde foi possível a aplicação do recursos de última hora, haja vista a impossibilidade de tempo hábil para realização de licitações e alterações contratuais, segundo o entrevistado M4.

O Quadro 9 apresenta a carência apontada pelos entrevistados e a solução considerada na construção do modelo de OP proposto à UTFPR Câmpus Londrina com relação à possibilidade de contingenciamento orçamentário por parte do governo.

Quadro 9 – Carência do sistema atual com relação à possibilidade de contingenciamento orçamentário e solução considerada para a elaboração de um modelo de OP local

Carência apontada	Solução considerada no modelo de OP
Possibilidade de contingenciamento orçamentário após a elaboração do orçamento	Corte linear em todas as Unidades Gestoras de Recursos no percentual de contingenciamento decretado e plenárias extraordinárias nas UGRs para a decisão das ações a serem afetadas

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas (2018)

4.2.2.7 Recursos próprios e convênios

Em seu Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA), as Universidades preveem o quanto receberão de recursos próprios e incluem esse valor no Projeto, especificando se esses recursos serão aplicados em despesas correntes ou em despesas de capital.

Ao prever a arrecadação com recursos próprios e sua destinação, as IFES informam ao MEC que, por sua vez, consolida e envia para o MPOG, que analisará o montante solicitado por todos os Ministérios e, dentre das possibilidades econômicas, estipula um limite orçamentário de recursos próprios para ser utilizado pelas instituições, o que, segundo os entrevistados M1 e M4, sempre é menor do que o efetivamente arrecadado, no caso da UTFPR.

A arrecadação própria gera recursos por meio da arrecadação com alugueis, com a venda de materiais, com as sobras de cursos, dentre outros. Os recursos próprios arrecadados no corrente exercício são alocados em um código de fonte específico, a 0250. Caso não sejam utilizados no exercício de arrecadação, os recursos são transferidos para a fonte 0280, só podendo então serem utilizados nos exercícios seguintes com a autorização orçamentária do Governo.

Segundo o entrevistado M4, no caso da UTFPR, como a Reitoria não consulta a gestão dos Câmpus para conhecer os cursos de especialização que irão se findar no próximo ano e os que abrirão, ela faz uma estimativa baseada somente no histórico do orçamento do exercício anterior.

Costumeiramente, tem se arrecadado financeiramente mais do que o previsto orçamentariamente, mas em razão da autorização a menor na PLOA, o valor residual fica retido nos cofres públicos aguardando autorização orçamentária para sua execução, o que não tem ocorrido, resultando em um aumento no montante de recursos retidos. Na prática, tem-se recursos financeiros disponíveis, mas não recursos orçamentários, em função do limite estabelecido, de modo que os recursos ficam impedidos de serem gastos, mesmo com as necessidades da instituição onde poderiam ser aplicados esses recursos. O entrevistado M3 salienta, porém, que esses recursos não são perdidos, continuam pertencendo à instituição, que poderá utilizá-los no futuro quando houver teto orçamentário disponível no Orçamento da União.

Segundo o entrevistado M4, no sistema UTFPR, atualmente, contabiliza-se cerca de R\$ 10.000.000,00 acumulados, sendo R\$ 500.000,00 referentes ao Câmpus

Londrina, oriundos de multas e aluguel de espaços internos (cerca de 5% do total arrecadado) e de sobras (Superávit Financeiro) dos cursos de Pós-Graduação em nível de Especialização promovidos pelo Câmpus (cerca de 95% do total arrecadado).

Ainda segundo o entrevistado M4, a autorização orçamentária do MEC é única, por isso, caso a UTFPR queira remanejar recursos entre fontes (recursos próprios para recursos do tesouro, e vice-versa), o MEC verificará junto as outras IFES que tem interesse nessa permuta. Dessa forma, mesmo sendo possível à Universidade ajustar esse saldo, tirando o saldo de outra contrapartida, como em recursos de repasse do tesouro para custeio, o entrevistado não vê como uma opção benéfica, haja vista que o repasse do tesouro é um recurso, teoricamente, garantido.

Segundo o entrevistado M1, os recursos próprios têm sua gestão centralizada na Equipe de Gestão da instituição que o destina, predominantemente, e com base em critérios subjetivos, para despesas de capital, ou seja, em obras, reformas, ou aquisição de equipamentos, conforme as necessidades mais urgentes da instituição.

Com relação aos recursos de projetos, por serem destinados a finalidade específica e por método diferenciado dos recursos anuais para custeio e investimento das IFES, não adentram o Orçamento anual da instituição. Portanto, não serão objeto de estudo e tratamento neste trabalho.

Nesse cenário, o Quadro 10 apresenta a carência apontada pelos entrevistados e a solução considerada na construção do modelo de OP proposto à UTFPR Câmpus Londrina com relação aos recursos próprios arrecadados pela instituição.

Quadro 10 – Carência do sistema atual com relação às alocações dos recursos próprios e solução considerada para a elaboração de um modelo de OP local

Carência apontada	Solução considerada no modelo de OP
Subjetividade nas alocações dos recursos	Promoção de Plenárias Temáticas para decisão democrática da destinação dos recursos próprios arrecadados

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas (2018)

4.2.2.8 Prestação de contas/transparência

A prestação de contas das ações executadas no orçamento da instituição ocorre, segundo os entrevistados, por meio dos seguintes instrumentos:

i. Boletim Mensal do Câmpus: informativo disponibilizado a toda a comunidade universitária, por meio eletrônico, que apresenta, dentre outros, um resumo da execução das despesas mensais;

ii. Relatório de Gestão da UTFPR: um relatório anual em nível de sistema UTFPR, onde constam as contas de todos os Câmpus, separadamente, dentre outras informações, orçamentárias ou não, e que é disponibilizado no site da instituição;

iii. Além disso, segundo o entrevistado M1, a nível local foi dado transparência aos professores em três momentos no exercício, sendo:

a) No início do período letivo, na Semana de Planejamento, com a apresentação resumida da execução orçamentário do exercício anterior, objetivando prestar contas sobre a utilização dos recursos recebidos;

b) Quando a instituição recebia efetivamente os recursos orçamentários, em meados do mês de maio, com a apresentação da programação da execução orçamentária daquele exercício; e

c) No final do período letivo, com uma prestação de contas parcial do que havia sido realizado até o momento.

É importante salientar que, segundo o entrevistado M1, essas reuniões eram voltadas aos docentes da instituição não havendo, portanto, prestação de contas para os discentes e técnico-administrativos, contrariando o recomendado por Sintomer (2013), ao afirmar que a promoção de um processo transparente reduz o clientelismo e a corrupção.

4.2.2.9 Fluxograma

Com base no processo descrito acima, pode-se compreender que o processo de elaboração do orçamento anual na UTFPR Câmpus Londrina inicia-se com a informação pela Reitoria do montante orçamentário a ser recebido no exercício a que se refere o orçamento.

De posse dessa informação, a Equipe de Gestão da instituição, composta pelo Diretor-Geral, Diretor de Graduação e Educação Profissional, Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação, Diretor de Relações Empresariais e Comunitárias, Diretor de Planejamento e Administração, Coordenador de Gestão de Recursos Humanos e Coordenador de Gestão de Tecnologia da Informação, utilizam-se da Reunião de Direção habitual, realizada semanalmente, para discutir as demandas institucionais e decidir sobre a destinação dos recursos orçamentários.

Caso o Governo Federal decreta certo percentual de contingenciamento, a instituição se planejará com um valor menor do que o anteriormente autorizado, ao

menos até que se libere esse contingenciamento, o que ocorre geralmente próximo ao final do exercício.

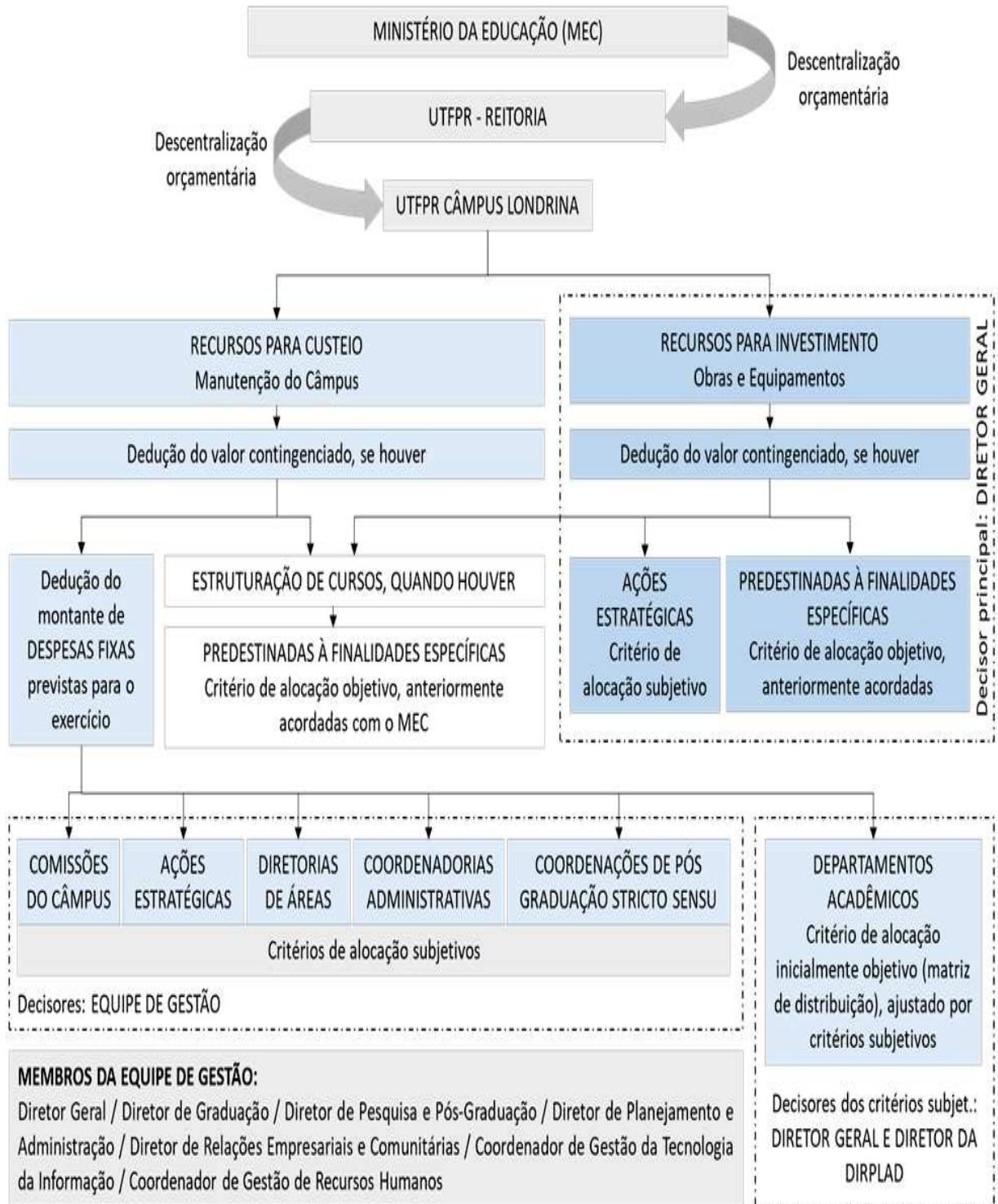
Com base no montante efetivamente a ser planejado, a Equipe de Gestão deduz o valor total previsto para ser gasto com as despesas fixas do Câmpus durante o exercício, ao passo que, o saldo residual será, subjetivamente em sua maioria, redistribuído às Unidades Gestoras da instituição.

A Equipe de Gestão definirá, subjetivamente, os montantes a serem destinados ao custeamento das despesas estratégicas, das demandas das Diretorias de Área e Coordenadorias de Gestão de Recursos Humanos e de Gestão de Tecnologia da Informação, dos cursos Pós-Graduação *stricto sensu*, das Comissões do Câmpus, dos Departamentos Administrativos, dos cursos em estruturação, dentre outros que se fizerem necessários, além de, especificamente aos Departamentos Acadêmicos, objetivamente, por meio da Matriz do COPLAD, e subjetivamente pelo Diretor-Geral e pelo Diretor de Planejamento e Administração, nos ajustes necessários.

Para recursos de investimento não existe regra de aplicação. Por ser um recurso mais escasso, sua alocação é mais subjetiva ainda, sendo definida a destinação pelo Diretor-Geral do Câmpus.

Desse modo, o processo atual de elaboração do orçamento anual na UTFPR Câmpus Londrina pode ser ilustrado em um fluxograma conforme a Figura 7 abaixo:

Figura 7 - Fluxograma do processo de elaboração do orçamento da UTFPR Câmpus Londrina



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas entrevistas com os membros da Equipe de Gestão anterior (2018)

4.2.3 Validação das informações

Conforme a Deliberação n. 09/2017 do Conselho Universitário (UTFPR, 2017c), o Câmpus Londrina recebeu recursos iniciais na ordem de R\$ 3.008.784,87, em 2016,

e, R\$ 3.068.960,57, em 2017, validando a informação dada pelo entrevistado M1 de que o orçamento para 2017 teve um acréscimo de 2% sobre o valor obtido em 2016.

O Câmpus Londrina não recebe recursos de Pessoal e Benefícios, pois a gestão da folha de pagamento é centralizada na Reitoria. Nas rubricas de Custeio e Investimento, a instituição recebeu, respectivamente, R\$ 4.532.881,87 e R\$ 65.200,00, totalizando R\$ 4.598.081,87 advindos da Ação 20RK que constitui na principal fonte de recursos de custeio para a manutenção dos Câmpus (UTFPR, 2017), validando a informação do entrevistado M4 de que o valor recebido para Despesas de Capital é baixo, comparado ao valor de Custeio. Também na Ação 8282, o Câmpus Londrina recebeu R\$ 798.661,88 que foram empregados em obras de expansão, na aquisição de equipamentos, acervo bibliográfico ou em mobiliários, validando parcialmente a informação do entrevistado M4 de que a instituição recebeu valores para aquisição de livros, podendo esse valor ter sido empregado em outras ações não citadas pelo entrevistado e não explícitas nos documentos pesquisados.

O montante consolidado recebido de recursos do Tesouro pela UTFPR Câmpus Londrina em 2016, segundo o Relatório de Gestão 2016 (UTFPR, 2017a), foi de R\$ 5.391.074,93 para Custeio, R\$ 643.397,32 para Obras, R\$ 195.622,56 para Equipamentos, R\$ 24.842,00 para Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica em Investimentos, totalizando R\$ 6.254.936,81.

Com relação aos Recursos Próprios, o Câmpus Londrina recebeu em 2016, segundo o Relatório de Gestão 2016 (UTFPR, 2017a), R\$ 162.563,43, aplicados em material de consumo e, sobremaneira, em serviços de terceiros – pessoa jurídica, e R\$ 15.200,00 para equipamentos e material permanente, invalidando a informação de que os Recursos Próprios são destinados a Despesas de Capital, ainda mais frente a necessidade de recursos para aquisição de equipamentos e material permanente salientada pelos entrevistados.

A análise documental em normativas e relatórios da instituição permitiu o cruzamento dos dados com as afirmações obtidas nas entrevistas com os membros da Equipe de Gestão à época da elaboração do orçamento, ao passo que o alinhamento das falas com os registros documentais, permitiu verificar a positiva veracidade e confiabilidade das informações obtidas nas entrevistas.

4.3 FLEXIBILIDADE DA INSTITUIÇÃO, DOS AGENTES E DO PROCESSO QUANTO À IMPLANTAÇÃO DE UM ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA UTFPR CÂMPUS LONDRINA

Objetivando levantar a flexibilidade da instituição, dos agentes e do processo atual de elaboração do orçamento quanto à implantação de um modelo de Orçamento Participativo na UTFPR Câmpus Londrina, de modo a verificar a viabilidade do instrumento na instituição, utilizou-se dos métodos explicados no item 3.3.3.

4.3.1 Flexibilidade da equipe de gestão da instituição

Com vistas a levantar a predisposição da Equipe de Gestão atual em descentralizar o poder na elaboração do orçamento da instituição, conferindo caráter participativo ao instrumento e possibilitando a implantação de um Orçamento Participativo, realizou-se entrevistas padronizadas, entre os meses de outubro a novembro de 2017, com a Equipe de Gestão atual, ou seja, com os seguintes membros: Diretor-Geral, Diretor de Graduação e Educação Profissional, Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação, Diretor de Relações Empresariais e Comunitárias, Diretor de Planejamento e Administração, Coordenador de Gestão de Recursos Humanos e Coordenador de Gestão de Tecnologia da Informação.

O entrevistado M7 afirma ter dúvidas quanto à viabilidade de um Orçamento Participativo na instituição, pois os recursos são instáveis e têm sido recebidos, muitas das vezes, tardiamente, resultando em um curto período para executar o recurso. Dessa forma, a consulta às unidades da instituição pode resultar em uma dificuldade e morosidade no processo, tornando-o inviável frente ao curto período para consultar a comunidade e executar a despesa orçamentária. Para ele, “nem sempre o que é participativo é viável”. Nesse mesmo pensamento, o entrevistado M4 afirma que a adoção de um OP na UTFPR Câmpus Londrina, ainda que promova a democratização e o debate interno, poderá resultar também em uma morosidade na gestão de recursos, fazendo uma crítica ao processo democrático: a lentidão que ele acarreta no processo de gestão de recursos.

O entrevistado M3 vê como importantes agentes nesse processo, por hora, o Diretor-Geral, os Diretores de Área e os Chefes de Departamentos Acadêmicos. Porém, informa haver intenção da gestão da instituição em possibilitar a participação social no processo orçamentário gradualmente. Em se implantando o instrumento,

segundo Pires (1999), a prática continuada da cogestão resulta, paulatinamente, em a Equipe de Gestão parar de visar seu próprio ponto de vista e em a comunidade universitária passar a adquirir visão de conjunto e compreender a situação orçamentária da instituição.

Acreditando ser o Orçamento Participativo uma ferramenta de difícil aplicação, em razão das muitas variáveis, regras e questões políticas que envolvem o orçamento, o entrevistado M4 acredita ser mais viável e benéfico a promoção de uma gestão participativa do que uma elaboração orçamentária participativa, buscando por um planejamento a médio prazo que não envolva apenas questões orçamentárias, mas sim de todos os eixos da instituição.

Para o entrevistado M1, embora não haja um modelo estruturado de Orçamento Participativo na instituição, há práticas participativas de discussão e decisão orçamentários, como nas decisões dos recursos a serem aplicados por cada um dos Departamentos Acadêmicos, onde acredita haver práticas e ações internas que configurem uma participação nas decisões destes, ou, ainda, nas reuniões de direção, onde todos os Diretores de Área presentes podem opinar e auxiliar na decisão, discordando de Santos (2002) e Kazmierczak e Alves (2013), que defendem a necessidade de debates não apenas em grupos – Diretorias –, mas sim no interior de cada unidade da instituição.

No entendimento do entrevistado M8, e corroborando com os autores supracitados, não houve nada no Câmpus, até o momento, que se aproximasse do que ele entende por participativo.

Sobre a implantação de um Orçamento Participativo na instituição, o entrevistado M6 afirma que, no processo, a Direção poderia até consultar e ouvir a comunidade universitária, mas o poder de decisão deveria permanecer com a Direção-Geral, haja vista que é competência e responsabilidade do diretor gerenciar esses recursos. Tal ação descaracteriza a sensação de protagonistas do processo e responsáveis pelas decisões na elaboração do orçamento defendidas por Crepaldi e Crepaldi (2013), pilares do Orçamento Participativo.

O entrevistado M8 acredita que a adoção de um OP seja benéfica para a instituição, constituindo-se em um diferencial para uma gestão qualificada, onde, em um conjunto de atividades, demandas, ações, consiga-se perceber o que é mais prioritário, corroborando com a afirmação de Un-Habitat (2004) de que o OP permite

à população envolver-se na gestão. O entrevistado afirma, ainda, que faz toda a diferença sair do gabinete e ir até os agentes comunitários para saber quais são suas necessidades e que um bom gestor deveria fazer isso sempre, por dois motivos: a) porque não há recursos disponíveis para se fazer tudo; b) porque nem tudo é importante no mesmo grau.

O entrevistado M1 também acredita ser importante a adoção de um OP na instituição, porém, salienta que o instrumento deve ser implantado de forma planejada e estruturada, com uma preparação de todos os participantes para que entendam o processo de OP e a máquina pública. O entrevistado M8 também faz um apontamento, advertindo que, no processo do OP, deve-se buscar equalizar o tripé ensino-pesquisa-extensão, junto com discentes, técnico-administrativos e docentes, sem priorizar alguma dessas atividades.

Em virtude da postura conservadora da maioria dos membros da Equipe de Gestão atual, o modelo a ser proposto à UTFPR Câmpus Londrina deverá ser flexibilizado consideravelmente, de modo a possibilitar a aceitação e disposição da Equipe de Gestão em adotar o instrumento de promoção de participação e transparência na elaboração do orçamento anual da instituição, promovendo, inicialmente, debates locais, nas Unidades Gestoras de Recursos, de forma a implantar e amadurecer a prática democrática na instituição e em seus agentes.

Nesse contexto, o Quadro 11 apresenta os receios dos membros da Equipe de Gestão e as soluções consideradas na construção do modelo de OP proposto à UTFPR Câmpus Londrina.

Quadro 11 – Receios externados pela Equipe de Gestão e as soluções consideradas para a elaboração de um modelo de OP local

Receio apontado	Solução considerada no modelo de OP
Atraso no repasse de recursos	O modelo propõe a solicitação ao COPLAD do repasse do montante estimado, o que é possível já a partir do mês de agosto
Morosidade do processo de decisão com o orçamento já em execução	O modelo baseia-se na completude do ciclo de planejamento e elaboração do Orçamento no exercício anterior ao de execução. Dessa forma, somente questões urgentes e esporádicas seriam necessárias para realizações de reuniões no exercício de execução orçamentária
Necessidade de discussão de questões mais amplas e gerenciais	A fim de iniciar uma conscientização e prática democrática na instituição, propõe-se, inicialmente, a prática de um Orçamento Participativo em nível de UGR's. O modelo contempla, também, Plenárias Temáticas para o trato de temas diversos

Perda do poder da Direção-Geral	A Direção-Geral nomeará os membros da Comissão Coordenadora do OP e poderá participar ativamente do processo. Além disso, o Diretor-Geral é apto a realizar ajustes necessários. Deve-se ter em mente, todavia, que o OP promove a democratização do processo de elaboração do orçamento, tornando-o participativo, consensual, dinâmico, e não a descaracterização de Direção-Geral
---------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas (2018)

4.3.2 Flexibilidade dos agentes acadêmicos

De forma a levantar a flexibilidade dos agentes acadêmicos, levantando sua predisposição em participar da implantação e manutenção do instrumento na instituição, bem como sua percepção sobre o processo atual, utilizou-se da disponibilização de um questionário formulado e disponibilizado à comunidade universitária com 12 questões de múltipla escolha para ser respondido de forma eletrônica, anônima e de livre e espontânea vontade.

Obteve-se 111 respondentes, sendo: 67 (59,8%) discentes, 25 (22,3%) docentes, 19 (17%) técnico-administrativos (TAEs).

Dos respondentes, apenas 12,7% afirmaram sentirem-se representados, 40,9% sentiram-se parcialmente representados e 46,4% afirmaram não se sentirem representados no processo atual de elaboração do orçamento da instituição, demonstrando que as decisões da Equipe de Gestão não são de fato representações dos anseios da comunidade universitária, conforme afirmou o entrevistado M4.

Corroborando com essa afirmação, 50% dos respondentes afirmaram que as decisões da Equipe de Gestão sobre a execução das despesas de custeio do Câmpus Londrina estão parcialmente alinhadas com as suas necessidades e prioridades, 14,3% afirmaram que não estão alinhadas e somente 16,1% afirmaram que as ações da Equipe de Gestão estão alinhadas com suas necessidades e prioridades, 19,6% não possuem opinião formada. Com relação as despesas de capital, para obras e investimentos, a percepção dos respondentes é semelhante, sendo que 51,8% deles afirmaram que as decisões da Equipe de Gestão sobre a execução das despesas de capital do Câmpus Londrina estão parcialmente alinhadas com as suas necessidades e prioridades, 20,9% afirmaram que não estão alinhadas e somente 10% afirmaram que as ações da Equipe de Gestão estão alinhadas com suas necessidades e prioridades, 17,3% não possuem opinião formada. Tais dados denotam que, embora a maioria dos entrevistados tenha afirmado que os membros da Equipe de Gestão

representam suas unidades e os agentes a elas pertencentes, as decisões por eles tomadas e as alocações de recursos na elaboração do orçamento não estão totalmente alinhadas com as necessidades e prioridades da comunidade universitária.

Sobre a elaboração do orçamento em si, apenas 10 (9%) dos respondentes afirmaram possuir conhecimento sobre como é elaborado o orçamento da instituição, 36 (32,43%) possuem uma pequena noção do processo e 65 (58,56%) não tem conhecimento do processo. Categoricamente, 4 (16%) docentes, 5 (26,32%) TAEs e 1 (1,5%) discente, somente, afirmam conhecer o processo e, na contramão, 7 (28%) docentes, 7 TAEs (36,84%) e 51 (76,12) discentes afirmaram desconhecer-lo. Os demais afirmam conhecer vagamente o processo.

Dessa forma, mais da metade dos respondentes afirmam desconhecer como se dá o processo de elaboração do orçamento anual da instituição, sendo, categoricamente, mais da metade dos docentes, dos discentes e pouco menos da metade do TAEs. Esse dado resulta na necessidade de realização de cursos e seminários sobre as questões orçamentárias da instituição, de forma a possibilitar aos participantes do OP o conhecimento técnico e político para compreenderem as possibilidades e limitações inerentes a uma IFES e contribuir para a elaboração de um OP local.

Acerca da participação no processo de elaboração do orçamento, 105 (94,59%) dos respondentes afirmaram não ter participado do processo, e apenas 3 (2,7%) – 2 docentes e 1 TAE – afirmam ter participado, denotando centralização de poder e restrição de participação, principalmente aos discentes, sendo que mais de 97% afirmaram não ter participado. Quanto às demais categorias, 76% dos docentes e 84% dos TAEs também afirmaram não terem participado da elaboração do orçamento.

Dessa forma, percebe-se que a participação da comunidade universitária na instituição não é significativa, estando o poder concentrado nas mãos de poucos, percepção essa que propicia a implantação de um instrumento que estreite a dicotomia entre a Equipe de Gestão e os agentes universitários, como o Orçamento Participativo (SADER, 2002).

Indagados acerca de seu conhecimento sobre o instrumento de Orçamento Participativo, 37,8% afirmaram desconhecer o processo, 31,5% tem baixo conhecimento sobre, 27,9% possuem conhecimento mediano e 2,7% afirmaram possuir grande conhecimento sobre o OP. Ao lerem uma explicação sucinta sobre o

processo de OP, 53,2% apoiam totalmente a implantação do instrumento na UTFPR Câmpus Londrina, 36% apoiam com ressalvas, 10,8% não possuem opinião formada. Tal fato evidencia a necessidade de instruir previamente a comunidade universitária sobre os conceitos, metodologia, possibilidade e limitações no processo de OP.

Constituindo-se em um processo democrático e voluntário (UN-HABITAT, 2004), a análise da predisposição dos agentes universitários em participarem da elaboração do orçamento na instituição mostrou que, 74,1% dos respondentes afirmaram que participariam do processo, sendo 68,66% dos discentes, 80% dos docentes e 84,21% dos TAEs, denotando a predisposição dos agentes e o potencial de implantação e manutenção do instrumento na instituição.

Quanto ao nível de participação daqueles que demonstraram interesse em participar da elaboração do orçamento, 25,3% dos respondentes afirmaram que participariam ativamente do processo, 58,5% participariam de maneira mediana e 16,1% teriam baixo nível de participação.

De posse desses dados, o Quadro 12 apresenta as particularidades dos agentes universitários da instituição quanto à prática orçamentária no Câmpus, sua predisposição em participar do processo de OP e a solução considerada na construção do modelo de OP proposto à UTFPR Câmpus Londrina.

Quadro 12 – Particularidades e predisposição dos agentes universitários e as soluções consideradas para a elaboração de um modelo de OP local

Particularidade apontada	Solução considerada no modelo de OP
Falta de representatividade/participação	Abertura à participação de todos os agentes universitários nas Plenárias Temáticas e, nas Plenárias Locais, daqueles agentes a elas pertencentes
Desalinhamento entre os anseios dos agentes e as ações contidas no orçamento	Promoção de Plenárias Locais, onde, democraticamente, todos elegerão as demandas prioritárias que constarão no orçamento de sua unidade
Falta de conhecimento sobre o processo de Orçamento da instituição	Realização de cursos instrutivos sobre as questões inerentes ao orçamento público e à instituição
Pouco conhecimento sobre o instrumento de Orçamento Participativo	Realização de cursos instrutivos sobre o Orçamento Participativo como instrumento de elaboração participativo do orçamento da instituição
A maioria possui predisposição em participar de forma mediana no processo	Serão eleitos representantes locais das unidades para participarem ativamente de todas as fases do processo

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas (2018)

4.3.3 Flexibilidade da normatização da UTFPR Câmpus Londrina

Buscando levantar a flexibilidade permitida pela legislação a que está submetida a UTFPR Câmpus Londrina, como instruções e regras estabelecidas no processo de elaboração do orçamento da instituição, as limitações e possibilidades legais, a fim de verificar a viabilidade de implantação do instrumento na instituição com base nos documentos legais a que está submetida e propor alterações necessárias a uma implantação do OP local.

Para tanto, consultou-se o Estatuto da UTFPR, o Regimento Geral da UTFPR, o Regimento dos Campi da UTFPR, o Relatório de Gestão 2016, o Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017 e Resoluções dos Conselhos da instituição.

O artigo n. 2 do Estatuto da UTFPR (UTFPR, 2009b) reafirma que a instituição é portadora de autonomia em sua gestão financeira, contemplando em seu inciso XI que sua organização será descentralizada, com a possibilidade de implantação de diversos Câmpus.

Os bens e direitos da UTFPR devem ser utilizados ou aplicados exclusivamente para o atendimento dos seus princípios, finalidades e objetivos.

Seu órgão superior deliberativo com relação aos recursos orçamentários e financeiros é o Conselho de Planejamento e Administração (COPLAD), o qual irá, dentre outras atribuições, apreciar e opinar sobre o orçamento anual da instituição e aprovar a matriz interna de descentralização orçamentária, sem, contudo, interferir na gestão orçamentária dos Câmpus, desde que esteja dentro da legalidade e fiel aos “princípios fundamentais de planejamento, coordenação e descentralização pela delegação de competências e controle” (UTFPR, 2009b, art. 34, §1º).

O item 4.1.1 do Relatório de Gestão 2016 da UTFPR (UTFPR, 2017a), instrui que a instituição adota uma gestão orçamentária descentralizada, de forma que seus Câmpus possuam autonomia para realizar suas despesas.

O artigo n. 80 do Regimento dos Campi da UTFPR dispõe que compete à Diretoria de Planejamento e Administração (DIRPLAD) de cada Câmpus a responsabilidade “pela elaboração, controle e execução orçamentária, financeira e patrimonial do Campus” (UTFPR, 2009c), corroborando com a informação dos entrevistados M3 e M6, de que o Diretor de Planejamento e Administração e o Diretor-Geral são os principais atores no processo de elaboração do orçamento anual da instituição.

O PDI da instituição (UTFPR, 2013, p. 47) estabelece que “o orçamento da UTFPR é descentralizado, conforme os parâmetros qualitativos e quantitativos, oportunizando por delegação na gestão, significativa autonomia de cada Câmpus”, justificando a afirmação do entrevistado M4 de que a instituição não adota totalmente a planilha recomendada pelo COPLAD.

O artigo n. 203 do Regimento Geral da UTFPR instrui que “o Reitor encaminhará, anualmente, ao Ministério da Educação, no prazo que for estabelecido, a proposta orçamentária da Universidade” (UTFPR, 2009b), validando a informação de que a UTFPR envia sua PLOA ao MEC para aprovação, estando dependente dessa aprovação por parte do MEC e também do Congresso Nacional.

O entrevistado M4 afirmou que a matriz de distribuição de recursos recomendada pelo COPLAD objetiva calcular o valor a ser rateado às Unidades Gestoras, cujos critérios levam em consideração o número de alunos, de docentes, a titulação dos docentes, o número de laboratórios. Tal informação é validada e complementada ao analisar a Resolução n. 04/2012 do COPLAD (UTFPR, 2012), onde consta que o rateio do orçamento de custeio entre os Câmpus da UTFPR considerará a quantidade de alunos matriculados e formados; a quantidade de docentes e técnico-administrativos; a titulação dos docentes; as características dos laboratórios, calculando um peso a cada um de acordo com critérios que analisem o material de consumo utilizado, a manutenção dos equipamentos, a durabilidade ferramental; e o uso do laboratório, se exclusivo ou se compartilhado.

Nesse contexto, a análise dos documentos institucionais mostrou a possibilidade de institucionalização de um Orçamento Participativo na UTFPR Câmpus Londrina, sendo necessário a elaboração das normas do processo e a substituição da Resolução n. 04/2012 do COPLAD por uma Resolução que contemple critérios objetivos e que atendam à realidade da instituição.

4.4 MODELO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ELABORADO PARA A UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ - CÂMPUS LONDRINA

Instituições Federais de Ensino Superior vêm adotando um Orçamento Participativo com a finalidade de conferir maior eficiência e celeridade às necessidades específicas de cada uma de suas unidades internas (GAMA JUNIOR; BOUZADA, 2015). Dessa forma, objetivando elaborar um modelo de elaboração de

Orçamento Participativo para a UTFPR Câmpus Londrina, compatível com as possibilidades de sua comunidade universitária, verificou-se a predisposição da Equipe de Gestão em descentralizar o poder no processo de elaboração e a predisposição da comunidade universitária em participar da implantação e manutenção do processo, de forma a adequar o modelo teórico genérico de OP elaborado às IPES para a realidade da instituição.

Em razão das particularidades da instituição e da mínima cultura participativa, optou-se pela elaboração de um modelo de OP em nível de Unidade Gestora de Recursos (UGRs), de modo a iniciar uma cultura participativa a nível micro, haja vista que os processos de OPs efetivos são aqueles que, mesmo modestamente, procuram avançar rumo a inovação democrática (SINTOMER, 2013) e, conforme a avaliação do processo ao longo dos exercícios futuros, analisar a possibilidade de expansão dos níveis.

4.4.1 Parâmetros do processo de elaboração do Orçamento Participativo proposto à UTFPR Câmpus Londrina

As necessidades de adaptação no modelo atual foram analisadas de forma tal que a elaboração do modelo de OP voltado à instituição pautou-se nos seguintes parâmetros:

4.4.1.1 Condições externas

O conhecimento do valor efetivo a ser recebido pelo Câmpus Londrina se dá somente quando o exercício já está em curso, em razão do prazo de aprovação do orçamento da União pelo Congresso Nacional e da necessidade de aprovação da redistribuição orçamentária entre os Câmpus pelo COUNI.

Porém, os trâmites para aprovação da PLOA exigem que o COPLAD elabore a proposta da UTFPR até o mês de agosto, incentivando um planejamento orçamentário pelas instituições. Nessa condição, o COPLAD poderia decidir, concomitantemente, os valores a serem destinados aos Câmpus com base no valor da PLOA e enviar para aprovação pelo COUNI, para que os Câmpus tenham a informação do montante previsto a ser recebido ainda no mês de agosto, a tempo de finalizarem a elaboração de seu orçamento anual a vigorar no exercício seguinte.

Dessa forma, um parâmetro considerado na elaboração do modelo proposto à UTFPR Câmpus Londrina é o conhecimento do montante orçamentário previsto a ser recebidos pelos Câmpus até o mês de agosto do exercício anterior ao que se referir o orçamento em elaboração.

4.4.1.2 Descentralização de poder

Para a adoção de um Orçamento Participativo em qualquer instituição, é primordial a vontade política dos detentores do controle no processo de elaboração do orçamento em descentralizar o poder de discussão e decisão.

Nas entrevistas com os membros da Equipe de Gestão atual, nenhum entrevistado afirmou ser contra a adoção do instrumento. Porém, parte deles veem o instrumento com receio, alegando que o ato de consultar a comunidade universitária pode atrasar ainda mais o processo, o que será afastado no modelo proposto à instituição por meio do adiantamento do processo participativo de elaboração do orçamento. Tal ação constitui-se em, ao invés de discutirem sobre a redistribuição de recursos entre as Unidades Gestoras do Câmpus em meados de abril, após a elaboração da matriz de redistribuição de recursos entre os Câmpus e da aprovação pelo COUNI, o processo de planejamento e elaboração do orçamento será realizado ao longo de todo o exercício anterior ao de vigência do orçamento em questão, ao passo que, ao iniciar o exercício, as Unidades Gestoras de Recursos (UGRs) já conheçam o montante orçamentário a que terão direito no exercício. Além disso, surgindo contingências ou alterações nos valores, a Equipe de Gestão e as UGRs poderão rediscutir sobre a revisão desses valores.

Para uma outra parte dos entrevistados, o processo de elaboração do orçamento anual da UTFPR Câmpus Londrina já é participativo, em razão de os membros da Equipe de Gestão serem representantes das Diretorias e Coordenadorias de Gestão da instituição e de suas subunidades. Porém, segundo dados obtidos pela disponibilização do questionário à comunidade acadêmica, apenas 4,5% dos respondentes acreditam que a elaboração do orçamento do Câmpus é participativa, sendo que 42,3% acreditam não ser participativa, 23,4% acreditam ser parcialmente participativa e 29,7% não possuem opinião formada. Além disso, sobre o fato de sentirem-se ou não representados pelos membros da Equipe de Gestão, apenas 12,7% dos respondentes afirmaram sentirem-se totalmente representados,

40,9% sentiram-se parcialmente representados e 46,4% afirmaram não se sentirem representados no processo atual de elaboração do orçamento da instituição, denotando que os membros da Equipe de Gestão não têm sido representativos de fato. Salienta-se, ainda, que nas Reuniões de Direção, onde discute-se o orçamento da instituição, não há a participação de nenhum membro discente.

Uma terceira parte dos entrevistados mostra-se, em maior ou menor grau, favorável a implantação do OP na instituição, beneficiando o planejamento e eficiência na alocação dos recursos e alinhando os diversos interesses da comunidade com as possibilidades da instituição por meio da participação democrática e eleição de prioridades pela maioria.

Soma-se a isso o fato de que 94,59% dos respondentes do questionário afirmaram não ter participado do processo de nenhuma forma, denotando a concentração de poder

Portanto, elaborando-se um modelo que antecipe o planejamento e a elaboração do orçamento, que possibilite a ampla participação e representação de todos os núcleos universitários, e considerando a inexistência de resistência total quanto à implantação do instrumento pela Equipe de Gestão, constitui-se como um dos parâmetros do modelo aplicável à UTFPR Câmpus Londrina a pré-disposição em descentralização do poder na elaboração do orçamento da instituição.

4.4.1.3 Critérios de redistribuição interna de recursos às UGRs

Conforme levantado pelas entrevistas com os membros da equipe de gestão anterior, a redistribuição interna de recursos orçamentários na UTFPR Câmpus Londrina é marcada por critérios subjetivos, com exceção da Matriz de Distribuição aos Departamentos Acadêmicos recomendada pelo COPLAD, que se utiliza de critérios objetivos, mas que a instituição se utiliza parcialmente, empregando complementarmente critérios subjetivos.

Nesse quadro, um parâmetro considerado na elaboração do modelo proposto à UTFPR Câmpus Londrina é o de que a Reitoria informe o valor previsto a ser destinado a cada Câmpus e que, com isso, o Câmpus Londrina deverá elaborar uma Matriz de Redistribuição Interna de Recursos a todas as UGRs pautada exclusivamente em critérios objetivos, de forma que possibilite às unidades terem

conhecimento do valor previsto a ser repassado a elas já a partir do envio da PLOA da UTFPR ao MEC, no mês de agosto.

Dessa forma, a UTFPR Câmpus Londrina poderá debitar o saldo previsto a ser gasto em despesas fixas durante o exercício e lançar o saldo residual na Matriz de Redistribuição Interna de Recursos a ser elaborada pela instituição com critérios estritamente objetivos e, com isso, obter os valores previstos a serem destinados a cada uma das UGRs.

4.4.1.4 Participação da comunidade universitária

Outro parâmetro considerado na elaboração do modelo de OP aplicável à UTFPR Câmpus Londrina é a predisposição da comunidade universitária em participar da implantação e manutenção do instrumento na instituição, haja vista que 74,1% dos respondentes afirmaram ter interesse em participar do processo de elaboração do orçamento da instituição.

Ainda com relação ao quesito participação da comunidade universitária, 25,3% dos respondentes afirmaram que participariam ativamente do processo, 58,5% participariam de maneira mediana e 16,1% teriam baixo nível de participação. Dessa forma, elaborou-se o modelo considerando os níveis de participação dos respondentes, resultando em um modelo onde haja reuniões locais, com a participação de todos os membros de determinada Unidade Gestora, e reuniões que extrapolam os limites das UGRs, onde haja a participação dos representantes das UGRs interessados em atuar mais ativamente do processo.

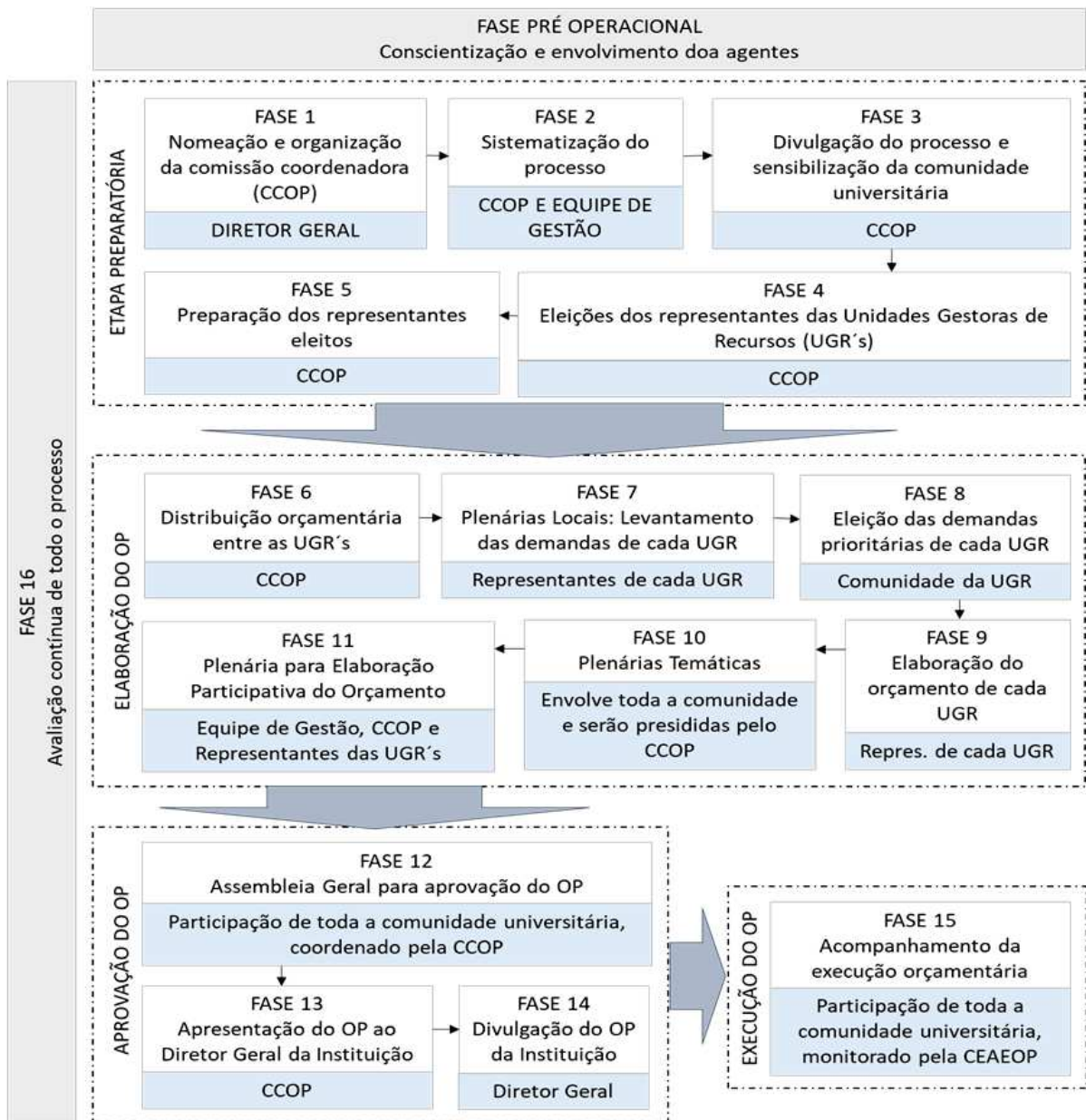
4.4.1.5 Normatização da UTFPR Câmpus Londrina

A consulta aos documentos institucionais como o Estatuto da UTFPR, o Regimento Geral da UTFPR, o Regimento dos Campi da UTFPR, o Plano de Desenvolvimento Institucional, dentre outros, mostrou não haver limitações normativas quanto a implantação de um Orçamento Participativo, pelo contrário, estando submetida à legislação federal, a instituição é incentivada a realizar eficiência do gasto público, transparência de gestão e de contas, promoção de uma gestão participativa, dentre outros. Por isso, um parâmetro considerado no modelo proposto é a possibilidade legal de implantação do OP local.

4.4.2 Fluxograma do processo de elaboração do Orçamento Participativo proposto à UTFPR Câmpus Londrina

Com vistas a implantar um processo estruturado de elaboração de Orçamento Participativo na UTFPR Câmpus Londrina, pautado na promoção e garantia de participação da comunidade universitária, de maneira democrática e transparente, e levando-se em conta a complexidade institucional decorrente das diferentes áreas do conhecimento e das diferentes demandas internas (MORAIS, 2010) que compõem uma IPES, recomenda-se seguir as respectivas etapas apresentadas pelo fluxograma ilustrado pela Figura 8 abaixo:

Figura 8 - Fases de elaboração de um Orçamento Participativo na UTFPR Câmpus Londrina



Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

4.4.3 Fases do processo de Orçamento Participativo proposto à UTFPR Câmpus Londrina

Objetivando elucidar melhor o processo de OP na UTFPR Câmpus Londrina, discorre-se abaixo sobre as fases do processo ilustrado acima, que foram estruturadas a partir do modelo teórico genérico proposto à IPES, no título 4.1, adaptado à realidade da instituição levantada pela predisposição da comunidade em participar e em qual nível de participação estaria disposta, da disposição da Equipe de Gestão em descentralizar o poder e da possibilidade de flexibilização do sistema atual de elaboração do orçamento na instituição. É importante salientar que nenhuma atividade institucional é realizada isoladamente (MORAIS, 2010), portanto, as fases são complementares entre si e necessárias para o sucesso do OP local.

Fase Pré-operacional – Conscientização e envolvimento dos agentes

Considerando a potencialidade do instrumento de Orçamento Participativo em auxiliar no alcance das metas e objetivos institucionais (MORAIS, 2010), a fim de iniciar o processo de efetivamente na UTFPR Câmpus Londrina, a Equipe de Gestão deverá, inicialmente, inteirar-se dos princípios que caracterizam uma elaboração orçamentária participativa e estar disposta a descentralizar o poder de participação e decisão no processo, compreendendo os conceitos, objetivos e, principalmente, os benefícios do instrumento.

Também a comunidade universitária, em sua maioria, ainda que não consciente de todos os por menores do instrumento, deve, no mínimo, estar disposta a participar das fases do processo de elaboração do orçamento.

Dessa forma, considerando a intenção da maioria dos membros da Equipe de Gestão em conferir algum caráter mais participativo no processo de elaboração do orçamento da instituição e considerando que 74,1% dos respondentes do questionário demonstraram interesse em participar do processo, ainda que a maioria, 58,5% pretenda participar em um nível mediano, elaborou-se o modelo aplicável à instituição, cujas fases práticas são as seguintes:

Fase 1 – Nomeação e organização da equipe coordenadora

O primeiro passo para a institucionalização de um Orçamento Participativo é a nomeação de uma equipe responsável pela organização e coordenação do

instrumento, denominada Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo (CCOP), com Regimento próprio, e cujos membros serão servidores nomeados pelo Diretor-Geral, sendo necessários, no mínimo, um advogado, um assistente social, um contador e um administrador, lotados nas áreas de planejamento, finanças, gabinete, além de um representante de cada Diretoria de área, um representante dos docentes, um dos discentes e um dos técnico-administrativos em educação, nomeando-se dentre esses, um Presidente, um vice e um secretário, que deverão aliar as atividades da CCOP às de seus cargos de lotação.

A CCOP será encarregada de todas as atividades técnicas de gestão necessárias ao bom andamento na implantação e manutenção do OP na instituição, como elaborar o Regimento do OP local, mobilizar recursos humanos e materiais, divulgar o instrumento, preparar os outros agentes, assegurar a devida infraestrutura e mobilização, garantir o caráter participativo do mesmo, confeccionar o Orçamento Anual da instituição a partir das decisões extraídas do processo, dentre outras atividades que se fizerem necessárias.

Fase 2 – Sistematização do processo

Com a CCOP nomeada, passa-se a fase de sistematização metodológica do processo de OP, onde a CCOP e a Equipe de Gestão elaborarão o regimento do OP, o fluxograma e o cronograma do processo, calcular as previsões de receita para o próximo exercício, definir critérios de rateio dos recursos, garantir infraestrutura, fazer os contatos iniciais necessários, enfim, proceder todas as ações necessárias para assegurar que o OP transcorra com transparência, lisura e respeito às regras definidas.

Nesse momento, a CCOP e a Equipe de Gestão estudam e socializam o conhecimento sobre o processo de Orçamento Participativo em seus aspectos técnicos e políticos e definem as estratégias e meios de implantação e divulgação do programa, com o objetivo de preparar a equipe para as inovações institucionais necessárias à viabilidade do OP.

O processo de OP na UTFPR Câmpus Londrina deve estar alinhado com as diretrizes gerais para educação, apontadas pela UNESCO, pelo Programa Nacional de Educação (PNE), e com as diretrizes gerais do Governo Federal, dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia e da UTFPR.

Fase 3 – Divulgação do processo e sensibilização da comunidade universitária

Com o processo estruturado, cabe a CCOP realizar a divulgação massiva do Orçamento Participativo junto à comunidade universitária, nas mais diversas formas, como forma de sensibilizar a comunidade quanto aos conceitos, objetivos e benefícios do instrumento, criar um “clima participativo” e alcançar os vários agentes da instituição, buscando um envolvimento efetivo da comunidade universitária.

Ainda nessa fase, deve-se também apresentar à comunidade universitária em geral, em reuniões a serem realizadas nos três turnos do dia de modo a possibilitar a participação de todos, os objetivos de curto, médio e longo prazos da instituição, o Regimento Interno do OP e explicará como se dará o processo e a fases de participação dos agentes no OP local. Ao longo do exercício, a CCOP promoverá também cursos sobre finanças públicas, sobre liderança, e demais temas de interesse abertos a toda a comunidade universitária.

É benéfica a elaboração e distribuição de uma cartilha, de fácil compreensão, contendo os preceitos básicos do OP e de sua implantação na instituição, o calendário de eventos, as regras para participação, a apresentação das Unidades Gestoras de Recursos (UGRs) e a forma de escolha dos representantes, dentre outros.

As UGRs serão as seguintes:

a) UGR1: Diretoria-Geral, envolvendo o Gabinete do Diretor, Assessoria de Comunicação, Assessoria de Avaliação Institucional, Assessoria Executiva, Assessoria de Cerimonial e Eventos, Ouvidoria e Comissões específicas.

b) UGR2: Diretoria de Graduação e Educação Profissional, envolvendo a Direção de Graduação e Educação Profissional, Departamento de Educação, Secretaria de Licenciaturas e Bacharelados, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e a Secretaria de Gestão Acadêmica, que compreende o Departamento de Registros Acadêmicos, o Departamento de Recursos Didáticos e o Departamento de Biblioteca.

c) UGR3: Diretoria de Relações Empresariais e Comunitárias, envolvendo a Direção de Relações Empresariais e Comunitárias, Departamento de Apoio e Projetos Tecnológicos, Departamento de Estágio e Cursos de Qualificação Profissional, Departamento de Extensão e Departamento de Relações Internacionais.

d) UGR4: Diretoria de Planejamento e Administração, envolvendo a Direção de Planejamento e Administração, Departamento de Materiais e Patrimônio,

Departamento de Orçamento, Finanças e Contabilidade, Departamento de Projetos e Obras e Departamento de Serviços Gerais.

e) UGR5: Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação, envolvendo a Direção de Pesquisa e Pós-Graduação e as coordenações dos cursos de especialização *lato sensu* e *stricto sensu*.

- f) UGR6: Coordenadoria de Gestão de Recursos Humanos.
- g) UGR7: Coordenadoria de Gestão de Tecnologia da Informação
- h) UGR8: Departamento Acadêmico de Alimentos.
- i) UGR9: Departamento Acadêmico de Ambiental.
- j) UGR10: Departamento Acadêmico de Ciências Humanas.
- k) UGR11: Departamento Acadêmico de Engenharia de Materiais.
- l) UGR12: Departamento Acadêmico de Engenharia Mecânica.
- m) UGR13: Departamento Acadêmico de Engenharia de Produção.
- n) UGR14: Departamento Acadêmico de Física.
- o) UGR15: Departamento Acadêmico de Matemática.
- p) UGR16: Departamento Acadêmico de Química.
- q) UGR17: Departamento Acadêmico de Engenharia Química.

Fase 4 – Eleição dos representantes das UGRs

Após a conscientização da comunidade universitária sobre o processo, a CCOP realizará as eleições para escolha, por maioria simples, dos representantes das UGRs para presidirem as Plenárias Locais e representarem suas unidades na Assembleia para Elaboração Participativa do Orçamento, e supervisionarem a execução do orçamento.

Os representantes das UGRs serão escolhidos da seguinte forma:

- a) As UGRs 1 a 3 terão, cada uma, dois representantes, sendo um titular e um suplente, eleitos dentre candidatos técnico-administrativos e docentes.
- b) A UGR 4 terá quatro representantes eleitos dentre os docentes e os discentes, sendo dois titulares (um docente e um discente) e dois suplentes (um docente e um discente).
- c) Já as UGRs 6 e 7 terão, cada uma, dois representantes eleitos dentre candidatos técnico-administrativos, sendo um titular e um suplente.

- d) Por fim, as UGRs 8 a 17 terão, cada uma, quatro representantes eleitos dentre os docentes e os discentes, sendo dois titulares (um docente e um discente) e dois suplentes (um docente e um discente).

Para tanto, será aberto prazo para recebimento dos nomes dos interessados em representar as UGRs, formalmente, por meio do e-mail institucional da CCOP. Ao final do prazo, a CCOP realizará eleições, por meio de sistema online, para a escolha dos representantes de cada UGR, que terão mandato de um exercício, prorrogável apenas uma vez, por igual período.

Fase 5 – Preparação dos representantes eleitos

Os representantes eleitos serão preparados pela CCOP para as atividades de sua função, a fim de que dominem conceitos e práticas orçamentárias, conheçam as possibilidades e limitações orçamentárias da instituição, sua realidade financeira atual e a conjuntura a que está inserida, e compreendam o processo do OP local, de forma que possam presidir as Plenárias Locais em suas UGRs com autonomia e uniformidade, e possam representar suas UGRs na Assembleia para Elaboração Participativa do Orçamento.

Fase 6 – Informe da redistribuição orçamentária entre as UGRs

Ao enviar a PLOA da UTFPR para o MEC, próximo ao mês de agosto do exercício anterior ao de vigência do orçamento, o COPLAD informará também ao Câmpus a receita prevista a ser destinado a cada um deles.

Dessa forma, a UTFPR Câmpus Londrina poderá debitar o saldo previsto a ser gasto em despesas fixas durante o exercício e lançar o saldo residual na Matriz de Redistribuição Interna de Recursos a ser elaborada pela instituição com critérios estritamente objetivos e, com isso, obter os valores previstos a serem destinados a cada uma das UGRs e apresentá-los aos seus representantes.

Fase 7 – Plenárias Locais

Nesta fase, cada representante eleito realizará a Plenária Local (PL) em sua UGR, devendo realizá-la nos três turnos do dia, caso necessário, de forma a possibilitar a participação de todos os membros da unidade.

A pauta da PL será, inicialmente, a prestação de contas do exercício anterior, o repasse de informações gerais acerca do orçamento da instituição e do montante previsto a ser destinado a UGR no próximo exercício de acordo com a PLOA da UTFPR elaborada pelo COPLAD, deduzido o montante previsto de despesas fixas da instituição para o período do orçamento.

Após a fase dos informes, ocorre uma rápida explicação da metodologia do OP e das suas etapas a fim de elucidar possíveis dúvidas dos presentes.

Em seguida, os participantes levantarão e discutirão toda e qualquer reivindicação referente a UGR, de forma a amadurecer as demandas levantadas.

Após essa discussão, os presentes elencarão as demandas da UGR, as quais serão postas em votação por meio online pelos membros da UGR. Aquelas demandas eleitas prioritárias e possíveis de realização dentro do teto orçamentário da unidade comporão o orçamento da UGR.

Fase 8 – Eleição das demandas prioritárias das UGRs

Com as demandas levantadas, o representante da UGR procederá a eleição online das demandas prioritárias a comporem o orçamento da unidade com base no teto orçamentário calculado pela instituição. Embora abertas à comunidade em geral, somente os agentes registrados na unidade local terão direito a voto.

A escolha das prioridades dar-se-á por meio da atribuição de notas de 1 a 5, onde a maior prioridade receba a nota 5 e a menor prioridade receba a nota 1.

Ao final, o representante da UGR adequará as demandas com maior nota ao teto orçamentário a ser disponibilizado, por ordem de prioridade, a ser apresentada na Assembleia para Elaboração Participativa do Orçamento, intermediando as reivindicações de sua comunidade local junto aos membros da CCOP.

Fase 9 – Elaboração do orçamento das UGRs

Após eleitas as prioridades dentre as demandas levantadas pela comunidade de cada UGR, o representante elaborará o orçamento da unidade com base no limite orçamentário, podendo realizar os ajustes pertinentes. A CCOP o auxiliará a estruturar as prioridades eleitas em projetos de despesas tecnicamente embasados e politicamente justificados.

As demandas não contempladas neste momento poderão ser incorporadas ao rol de necessidades, obedecendo a uma ordem de classificação prioritária, vinculadas à expectativa futura de recursos provindos de Créditos Adicionais Suplementares, sejam eles decorrentes de liberação de recursos extras da Reitoria, do Governo Federal, de sobras orçamentárias na realização de licitações na instituição, de saldos residuais não utilizados em outras UGRs, dentre outras.

Fase 10 – Plenárias Temáticas

As Plenárias Temáticas (PT) envolverão toda a comunidade e serão presididas pela CCOP, devendo ocorrer nos três turnos do dia, de modo a possibilitar a participação de toda a comunidade universitária.

Nas PTs serão tratados temas de interesse da comunidade universitária, como Infraestrutura e Investimentos, Assistência estudantil e Política de permanência, Acessibilidade, Segurança no Câmpus, Limpeza, dentre outros, conforme as demandas levantadas. Lideranças internas ou externas ligadas aos temas podem ser convidadas a participar.

A PT inicia-se com a prestação de contas das despesas temáticas do exercício anterior, o repasse de informações gerais acerca do orçamento da instituição e do montante previsto a ser destinado à instituição no próximo exercício de acordo com a PLOA da UTFPR elaborada pelo COPLAD e das despesas fixas com limpeza e segurança previstas para o exercício, dentre outras que foram pertinentes.

Após a fase dos informes, ocorre uma rápida explicação da metodologia do OP e das suas etapas.

No momento posterior, serão levantadas, discutidas e amadurecidas as demandas dos presentes de acordo com a ordem dos temas postos em discussão.

Após essa discussão, passa-se a eleição das demandas prioritárias por todos os presentes, sendo disponibilizado, de forma ordenada, três minutos para intervenções, de modo a levantar problemas e apresentar soluções.

Ocorre, então, a escolha das prioridades dentre as demandas inicialmente levantadas por meio da atribuição de notas de 1 a 5, onde a maior prioridade receba a nota 5 e a menor prioridade receba a nota 1.

Ao final, tem-se a lista dos temas e suas demandas prioritárias dos membros da comunidade universitária, a ser estruturada em projeto de despesas tecnicamente

embasados e politicamente justificados e levada e defendida pela CCOP junto a Assembleia para Elaboração Participativa do Orçamento.

Fase 11 – Plenária para elaboração participativa do orçamento

Realizadas as Plenárias Locais e Temáticas, ocorre a Plenária para Elaboração Participativa do Orçamento com a presença dos membros da Equipe de Gestão, da CCOP e dos representantes das UGRs.

Nesta reunião, serão apresentados os orçamentos das UGRs e defendidas pela CCOP as demandas temáticas levantadas nas Plenárias Temáticas para análise dos presentes, podendo ocorrer destinação orçamentária por parte da Direção, de outra(s) UGR(s) ou a decisão de buscar recursos junto à Reitoria, MEC, políticos, ou convênios, conforme o caso.

Caso alguma unidade não tenha formalizado sua demanda orçamentária, serão consideradas as informações prestadas no ano anterior, acrescido, quando for o caso, do percentual concedido pela União à instituição no seu orçamento geral.

Ao final dessa Plenária, será elaborada pelos membros a Proposta Final do Orçamento Participativo, por meio da consolidação das prioridades de todas as UGRs e das despesas temáticas eleitas, se houver, podendo ainda o orçamento ser reajustado tecnicamente e orçamentariamente pela CCOP ou pela Equipe de Gestão, que deverão atentar-se para que os programas constantes na proposta estejam alinhados com as decisões tomadas nas Plenárias e com as diretrizes do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias a que está vinculada a instituição.

Fase 12 – Assembleia Geral para aprovação do OP

Elaborada a Proposta Final do Orçamento Participativo, a CCOP coordenará a Assembleia Geral para aprovação do Orçamento Participativo da UTFPR Câmpus Londrina.

A Assembleia Geral se iniciará com informes orçamentárias da instituição que se fizerem necessários. Após isso, será apresentada pela CCOP a todos os presentes a Proposta Final do Orçamento Participativo, elaborada pelos representantes das UGRs, pelos membros da Equipe de Gestão e pela própria Comissão, e submetida a discussão e aprovação da comunidade universitária por maioria simples.

A CCOP, os membros da Equipe de Gestão e os representantes das UGRs poderão intervir junto às discussões e contribuir com questões técnicas, políticas e demais esclarecimentos que se fizerem necessários.

A proposta não aprovada pela Assembleia será descartada e, para o exercício seguinte, será utilizado como base o último Orçamento aprovado. Por outro lado, caso seja aprovada, a proposta passará a ser denominada formalmente de Orçamento Anual da instituição a vigorar no exercício seguinte.

Fase 13 – Apresentação do Orçamento Participativo ao Diretor-Geral da instituição

Após a aprovação em Assembleia Geral, o Orçamento da UTFPR Câmpus Londrina, será enviado pelo CCOP, acompanhado da ata da Assembleia Geral anexada, ao Diretor-Geral da instituição, que deverá tomar conhecimento do instrumento e providenciar sua execução no próximo exercício.

Ao receber o documento, o Diretor-Geral, membro máximo da instituição, deverá analisá-lo e, excepcionalmente, desde que autorizado pela CCOP, poderá realizar ajustes e emendas necessárias.

Fase 14 – Divulgação do Orçamento Participativo da instituição

Após receber o Orçamento aprovado em Assembleia Geral e proceder ajuste, se necessário e autorizado, o Diretor-Geral da UTFPR Câmpus Londrina dará ampla divulgação do documento a toda a comunidade universitária.

Fase 15 – Acompanhamento da execução orçamentária do OP

Aprovado o orçamento, passa-se ao monitoramento da execução orçamentária conforme o OP elaborado.

A efetiva execução orçamentária do OP abrange um exercício, iniciando-se em 01 de janeiro e finalizando-se em 31 de dezembro do exercício financeiro.

Este acompanhamento será realizado por uma comissão específica, denominada de Comissão Especial de Acompanhamento da Execução do Orçamento Participativo (CEAEOP) que deverá ser treinada e preparada para tal atividade, garantindo o controle social e a efetivação da coparticipação. Dentre outras, a CEAEOP monitorará o andamento das receitas, acompanhar as despesas do OP, garantir a fiel execução com o planejado no OP, etc.

A CEAEOP será composta por um membro de cada UGR indicado por seus respectivos representantes, por dois membros da Equipe de Gestão da instituição e por dois membros do CCOP, devendo serem eleitos um Presidente, um vice e um secretário dentre os membros da comissão, todos com mandato de dois anos.

De forma a facilitar esse acompanhamento, a Direção-Geral da instituição deverá disponibilizar à CEAEOP relatórios mensais da execução orçamentária do exercício e elaborar demonstrativos de realização do cumprimento das prioridades determinadas no Orçamento Participativo da instituição.

Os relatórios e demonstrativos deverão ser encaminhados também aos representantes das UGRs, para que repassarem à sua comunidade local as informações sobre a execução do OP.

Fase 16 – Avaliação do processo

Antes, durante e após a execução orçamentária do OP deverá ocorrer a avaliação do modelo, de forma a retroalimentar o processo de planejamento.

Dessa forma, a fase de avaliação percorre todo o processo do OP, concomitantemente às fases pertencentes ao planejamento e execução.

Essa avaliação se dá por meio do levantamento e discussão dos erros e acertos do processo, para o constante aperfeiçoamento, também pela análise dos avanços objetivos e, ainda, pelo mapeamento dos obstáculos e avaliação dos impactos na comunidade universitária do Orçamento aprovado e executado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que o instrumento de Orçamento Participativo tem potencial para promover um alinhamento entre as demandas da comunidade universitária e as decisões e ações constantes no orçamento anual, por meio da promoção de um processo participativo, democrático, transparente e com critérios objetivos, e que a Universidade Tecnológica Federal do Paraná – Câmpus Londrina adota um processo e elaboração centralizado nos membros da Equipe de Gestão e caracterizado por critérios subjetivos, esta pesquisa teve como objetivo principal elaborar um modelo de Orçamento Participativo para a UTFPR Câmpus Londrina, de acordo com as possibilidades e limitações presentes na instituição.

e) Para tanto, a fim de diagnosticar a viabilidade de implantação de um OP na instituição e quais particularidades o modelo a ser elaborado deveria possuir, traçou-se como objetivos específicos: a) Elaborar, com base na literatura, um modelo teórico genérico de Orçamento Participativo para Instituições Públicas de Ensino Superior; b) Verificar como se dá o processo de elaboração e distribuição do Orçamento na UTFPR Câmpus Londrina; c) Levantar a predisposição da Equipe de Gestão em descentralizar o poder, dos atores da comunidade universitária em envolverem-se no processo e as possibilidades de adaptação do sistema atual; e d) Adaptar o modelo teórico genérico de Orçamento Participativo à realidade da UTFPR Câmpus Londrina.

Ressalvadas poucas exceções ligadas ao tema desse estudo, as publicações científicas sobre OP referem-se a aplicações em municípios. Por isso, a fim de elaborar um modelo teórico genérico de elaboração de Orçamento Participativo voltado às IPES brasileiras (objetivo específico “a”), utilizou-se de pesquisa bibliográfica para levantar conceitos, aplicações e metodologias e empregá-los nas particularidades inerentes às IPES.

Salienta-se, ainda, que o modelo teórico genérico poderá servir de base para aplicação do OP em outras IPES. Contudo, cada instituição é única, de forma que se deve adequar o modelo à realidade da instituição, respeitando suas limitações e explorando suas possibilidades.

Almejando verificar a metodologia empregada no processo de elaboração do orçamento anual da UTFPR Câmpus Londrina (objetivo específico “b”), utilizou-se de entrevistas com membros das Equipe de Gestão que participaram do processo, cujo

roteiro é apresentado no Apêndice II. A análise dos dados coletados evidenciou a centralização de poder e a utilização de critérios subjetivos no trato orçamentário, embasando a necessidade de institucionalização de um instrumento de promoção de participação da comunidade universitária, razão pela qual foi elaborado um modelo de Orçamento Participativo adequado às possibilidades da instituição vislumbradas pela pesquisa.

Para a elaboração do modelo de OP à realidade da UTFPR Câmpus Londrina fez-se necessário levantar a predisposição da atual Equipe de Gestão em descentralizar o poder, a predisposição dos agentes universitários em participar da implantação e da manutenção do instrumento na instituição, bem como das possibilidades e limitações normativas a que está envolta a universidade (objetivo específico “c”).

O levantamento da predisposição da Equipe de Gestão atual em conferir um caráter democrático ao processo de elaboração do orçamento se deu por meio de entrevista com os membros da equipe, cujo roteiro entra-se no Apêndice III.

Pode-se constatar que a elaboração do orçamento anual na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) Câmpus Londrina, assim no IFPB Câmpus Picuí (PEDROSA, 2017), é caracterizada por um modelo *top-down*, ou seja, o orçamento tem sua discussão e decisão centralizada exclusivamente nos gestores do alto escalão. A comunidade universitária, constituída pelos docentes, discentes e técnico-administrativos, ainda que predisposta, em sua maioria, a participar da elaboração do orçamento da instituição, não possui voz ativa no processo decisório, tampouco possui espaço público para debater as questões orçamentárias do Câmpus e expor seus anseios enquanto membro integrante da instituição.

A análise dos dados mostrou que, embora afirmando não serem contrários a implantação de um OP, os membros têm um entendimento diverso do processo. Alguns membros afirmaram que em razão da Equipe de Gestão ser composta por membros do alto escalão, representantes das diversas áreas de gestão da instituição, pode-se considerar que há um Orçamento Participativo local. Outros membros acreditam que a implantação do instrumento seria difícil e poderia trazer morosidade, pois a consulta à comunidade acadêmica atrasaria ainda mais o processo que já é burocrático e lento. Uma terceira parte dos membros, apoia a implantação e vê como benéfica a participação da comunidade universitária na elaboração do orçamento.

Nesse quadro, o modelo elaborado procurou estabelecer um processo participativo de fato, em nível de Unidades Gestoras de Recursos (UGRs), estipulando um planejamento do orçamento antes de sua execução, como tem ocorrido, necessitando, para tanto, que a Reitoria informe o valor a ser destinado aos Câmpus já no mês de agosto do exercício anterior ao de execução do orçamento – uma limitação para a implantação efetiva do instrumento –, mês este em que a universidade deve informar ao MEC sua PLOA.

Na verificação da predisposição da comunidade universitária em participar do processo de OP, utilizou-se de questionário online, anônimo, voluntário, apresentado no Apêndice IV, aberto à participação de toda a comunidade universitária, que evidenciou a não participação de grande parte da comunidade universitária na elaboração do orçamento (94,59% dos 105 respondentes afirmaram não terem participado) e a predisposição da maioria dos respondentes (74,1%) em participar do processo, sendo que, desses, 58,4% participaria de maneira mediana e 25,3% participaria ativamente.

Além disso, a afirmação de alguns membros da Equipe de Gestão, de que haveria um Orçamento Participativo na instituição em razão de os membros da equipe representarem as diversas áreas de gestão da UTFPR Câmpus Londrina, é contrária a percepção da comunidade universitária, cujo percentual de 42,3% afirmou não considerar o processo participativo, e apenas 4,5% acredita ser participativo, 23,4% veem o processo como parcialmente participativo e 29,7% não possuem opinião formada. Além de a maioria não ver o processo de elaboração atual como participativo, também não se sente representados pela Equipe de Gestão no processo, sendo que 46,4% afirmaram não se sentirem representados, e 40,9% sentem-se parcialmente representados.

Com relação às normativas a que está submetida a instituição, não foi detectado nenhum impedimento para a implantação do OP, pelo contrário, a legislação federal incentiva a promoção de participação social nas questões estatais.

De acordo com Pires (1999, p. 88), cada local “deve construir seu próprio jeito de gestão participativa, respeitando as especificidades presentes em sua realidade”. Por isso, compreendendo o processo atual de elaboração do orçamento da UTFPR Câmpus Londrina e levantando as possibilidades de descentralização de poder no processo e a predisposição da comunidade universitária em participar ativamente da

implantação de um Orçamento Participativo na instituição, neste trabalho objetivou-se elaborar um modelo de Orçamento Participativo para a UTFPR Câmpus Londrina, de acordo com as possibilidades vislumbradas pelos métodos descritos na coleta e análise de dados e respeitando as limitações da instituição e de sua comunidade.

Dessa forma, ao concluir ser possível a implantação um Orçamento Participativo na UTFPR Câmpus Londrina, adequou-se o modelo teórico genérico elaborado às IPES à realidade levantada na instituição (objetivo específico “d”).

O modelo elaborado para a UTFPR Câmpus Londrina buscou desconcentrar o poder conferido somente à Equipe de Gestão na elaboração do orçamento da instituição por meio da realização de plenárias nas várias unidades da universidade, atribuir poder aos agentes universitários, inclusive na escolha de seus próprios representantes, de modo a oportunizar um maior alinhamento entre as necessidades da maioria com as ações planejadas e incluídas no orçamento anual da instituição, respondendo, assim, ao problema de pesquisa.

O OP é empregado em diversos municípios ao redor do mundo. Porém, em Instituições Públicas de Ensino Superior o instrumento ainda é pouco empregado. Tal fato tem sua justificativa parcial nos resquícios da cultura brasileira do Estado Patrimonialista que centralizam as decisões nos gestores do alto escalão, no temor de a sociedade não exercer seu direito de participação nas etapas do OP e acabar por deixar as decisões mais uma vez nas mãos poucos, porém por meio de um instrumento institucionalizado de democracia.

Há ainda grande resistência nas instituições públicas como um todo em delegar poder à sociedade e receio de que as instâncias participativas acabem por retardar o processo decisório no debate das ideias e expressão dos mais diversos anseios dos participantes. Na UTFPR Câmpus Londrina não é diferente, tem-se, de um lado, a Equipe de Gestão afirmando gerir em favor dos seus representados, e de outro, a comunidade universitária expressando pensamentos diferentes e até mesmo opostos, evidenciando a necessidade e oportunidade em implantar um Orçamento Participativo na instituição.

Desse modo, espera-se que o modelo aqui proposto incentive a implantação de uma elaboração participativa do orçamento da instituição, que desenvolva uma cultura democrática na organização e uma ação política e social consciente em seus agentes, para além dos muros da universidade, inclusive. Como consequência, a

instituição poderá atender aos anseios de sua comunidade, aplicar os recursos públicos de forma mais eficiente, a Equipe de Gestão poderá estar mais próxima e alinhada com seus representados, e os agentes universitários poderão sentir-se mais pertencentes à universidade.

Porém, considerando ser um instrumento que carece de aprimoramento contínuo (MORAIS, 2010), por tratar-se de uma proposição, o aperfeiçoamento, a validação e a avaliação do modelo de Orçamento Participativo elaborado para a UTFPR se darão partir da aplicação do modelo na instituição e das percepções da comunidade universitária após a implantação, de modo a consolidar a prática do Orçamento Participativo na instituição como um instrumento democrático de elaboração do orçamento anual.

Este trabalho avança no estudo sobre Orçamento Participativo em Instituições Públicas de Ensino Superior considerando ser este um instrumento benéfico à alocação satisfatória dos recursos públicos e ao atendimento das demandas prioritárias da instituição e de sua comunidade de forma mais uniforme e democrática, ao passo que fornece um norte para que essas instituições adotem um Orçamento Participativo, por meio da sugestão de um modelo genérico voltado a essas instituições.

Contribui, ainda, para a compreensão do processo de elaboração do orçamento da instituição e para a evidenciação de uma cultura centralizadora e de uma gestão orçamentária subjetiva, corroborando com Cardoso (2009) na afirmação de que há uma resistência dos detentores de poder em descentralizá-lo, que impede a comunidade da UTFPR de ter alguma influência na definição dos critérios utilizadas para a distribuição dos recursos.

Além disso, mostra um desalinho na percepção dos gestores e da comunidade universitária quanto ao atendimento dos anseios dos agentes e quanto à representatividade no modelo atual, haja vista que a comunidade acadêmica se encontra insatisfeita com a forma de elaboração orçamentária atualmente empregada na instituição e predisposta a participar, ainda que de forma mediana, do processo de elaboração do orçamento.

Nesse quadro, a adoção de um OP na instituição mostra-se possível e adequada. Por isso, o estudo contribui para a transformação do processo de elaboração orçamentária da UTFPR Câmpus Londrina, ao propor um modelo de

Orçamento Participativo elaborado em conformidade com a realidade da mesma, cuja efetiva implantação poderá transformar a gestão orçamentária local, de modo a possibilitar a ampliação do conhecimento dos gestores e da comunidade universitária em relação às possibilidades e limitações orçamentárias da instituição, alinhar interesses e prioridades dos agentes acadêmicos, reestruturar a forma de elaboração do orçamento da universidade, e conscientizar a comunidade sobre sua capacidade de contribuição e decisão dentro do ambiente acadêmico, político e social.

Durante a pesquisa, deparou-se com as seguintes limitações: (i) a baixa quantidade de estudos sobre o tema, ao passo que foi-se necessário utilizar-se, complementarmente, de análises metodológicas de modelos implantados em municípios brasileiros; (ii) a falta de conhecimento de alguns gestores entrevistados sobre partes do processo, o que acarretou na exclusão de algumas respostas que destoavam nas descrições da maioria; (iii) a necessidade de desenvolvimento de uma matriz de redistribuição de recursos as entre as unidades da instituição pautada por critérios objetivos; (iv) possivelmente em razão da falta de uma cultura participativa na UTFPR (CARDOSO, 2009), houve um baixo número de discentes respondentes do questionário.

Portanto, tem-se como oportunidades vislumbradas para pesquisas futuras: (i) ampliação da amostra de respondentes do questionário do estudo; (ii) proposição de uma metodologia para redistribuição interna de recursos entre as unidades da instituição por meio de uma planilha de cálculo pautada em critérios objetivos; (iii) avaliação da eficiência orçamentária e dos benefícios trazidos para a instituição e para seus agentes universitários quando da efetiva implantação do Orçamento Participativo no Câmpus.

REFERÊNCIAS

ABREU, W. M.; GOMES, R. C. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 515-540, Apr. 2013.

ALMEIDA JÚNIOR, V. P.; TOSTA, K. C. B. T. Universidade pública, democrática e popular: os desafios da implantação da Universidade Federal da Fronteira Sul. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, Edição Especial, p. 25-36, 2011.

ALVES, E. D. **Um estudo sobre a alocação interna dos recursos orçamentários nas Universidades Federais brasileiras**. 2016, 163f. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

ALVES, F. B.; KAZMIERCZAK, L. F. O Orçamento Participativo como forma de exercício dos direitos políticos. **Revista Espaço Jurídico**, v. 14, p. 417-436, 2013.

ANDRADE, A. M. **Planejamento e gestão orçamentária participativa: uma análise da percepção da comunidade acadêmica da Universidade Federal do Vale do São Francisco**. 2015, 149f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, Junho, 2008.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEZERRA FILHO, J. E. **Contabilidade Pública: Teoria, técnica de elaboração de balanços e 500 questões**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Decreto n. 7.233, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm>. Acesso em: 27 fev. 2017.

_____. **Decreto n. 7.566, de 23 de setembro de 1909**. Cria nas capitais dos Estados as Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/decreto_7566_1909.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2017.

_____. **Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1930**. Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831-1832. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38056-15-dezembro-1830-565833-publicacaooriginal-89571-pl.html>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. **Lei n. 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: 10 fev. 2017.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 17 fev. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

CARDOSO, O. M. **Gestão Democrática na Universidade Tecnológica Federal do Paraná**. 2009. 242f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília.

COMISSÃO DE PLANEJAMENTO. **Planejamento estratégico em Instituições Federais de Ensino Superior**: Proposta de processo participativo. Comissão de Planejamento, In: Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração.

1995. Disponível em: <<http://www.uel.br/pei/download/FORPLAD.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2018.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DIAS, N. Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo. E-cadernos ces [Online]., 2008. Disponível em: <eces.revues.org/149>. Acesso em: 09 jun. 2017.

FEDOZZI, L. Inovações democráticas na gestão pública: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). **Oficina del CES**, v. 118, p. 1-34, 1998.

_____. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 100, p. 91-105, 2001.

_____. Avaliação das práticas de construção dos orçamentos participativos In: MARX, V. (Org). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 49-78.

FEDOZZI, L. J.; MARTINS, A. L. B. Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 95, p. 181-224, 2015.

FERREIRA, J. O. L. **Orçamento Participativo**: uma proposta para a UFPE – Universidade Federal de Pernambuco. 2003. 141f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

FRANCISCO, J. G.; FARIA, M. L. V. A gestão universitária na perspectiva do planejamento. In: **SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA**, 5., 2008, Resende. Trabalhos apresentados... Resende, RJ: Associação Educacional Dom Bosco, 2008. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos08/166_Artigo%20SEGEt%202008.pdf>. Acesso em: 01 jul 2017.

GAMA JUNIOR, G. P.; BOUZADA, M. A. C. 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.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONTIJO, V. **Evolução Histórica no Brasil**. 2004. Disponível em: <>. Acesso em 15 fev. 2017.

KAZMIERCZAK, L. F.; ALVES, F. B. O orçamento participativo como forma de exercício dos direitos políticos. **Revista Espaço Jurídico**, v. 14, p. 417-436, 2013.

LUCHMANN, L. H. Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Revista Katálysis**, v. 6, n. 2, p. 165-178, 2003.

_____. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 513-532, 2012.

MARX, V. **Apresentação: O Brasil da Participação e da Mobilização Social**. Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território / Vanessa Marx, organização – Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. 202p.

MEDEIROS, A. L.; DUARTE, M. M. S.; LIMA, J. N. **Perfil da Execução Orçamentária das Instituições Federais de Ensino Superior da Região Norte do Brasil no Período 2011-2013**. In: XXXVIII ENANPAD 2014, 2014, RIO DE JANEIRO. XXXVIII ENCONTRO DA ENANPAD 2014. Rio de Janeiro: Enanpad, 2014.

MENDONÇA, A. C. A. **Distribuição orçamentária da Universidade Federal de Juiz de Fora: Uma proposta de revisão do modelo**. 2016. 116f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

MILIONI, K. C.; BEHR, A.; GOULARTE, J. L. L. Análise do Processo de Elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual em uma Instituição Pública Federal de Ensino Superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - Gual**, Florianópolis, v. 8, n. 4, p.164-188, dez. 2015.

MINGHELLI, M. **Estado e orçamento: uma cartografia jurídico-política para a consolidação de um orçamento democrático**. 2009, 216f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria n. 651, de 24 de julho de 2013**. Disponível em <<http://portais.r.unipampa.edu.br/portais/proplan/files/2013/02/Portaria-651-MEC.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Ações e Programas**. 2015. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

MORAIS, S. M. L. **A prática do orçamento participativo na UFRJ: um estudo Avaliativo**. 2010. 66f. Dissertação (Mestrado em Avaliação) – Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro.

MORAIS, S. M. L.; SILVA, A. C. A Prática Gerencial das Instituições Federais de Ensino Superior Avaliadas em Cinco Dimensões. **Revista Meta: Avaliação**, v. 3, n. 7, p. 95-108, 2011.

MORGADO, L. F. **O orçamento público e a automação do processo orçamentário**. Série Textos para discussão, nº 85. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa,

2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/195968>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

NOVAES, F. S.; SANTOS, M. E. P. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal - a experiência de Vitória da Conquista (BA). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 797-820, Aug. 2014.

PALUDO, A. V. **Administração Pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013a.

PALUDO, A. V. **Orçamento público e administração financeira e orçamento e LRF**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013b.

PASE, H. L. Orçamento participativo em municípios predominantemente rurais. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 1, p. 107-121, 2003.

PEDROSA, F. E. **Projeto de Intervenção – Orçamento participativo, da elaboração à avaliação**: uma proposta para o Câmpus Picuí do Instituto Federal da Paraíba. 2017, 145f. Dissertação (Mestrado Profissional em gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

PIRES, J. S. D. B. **Proposta de modelo de orçamento baseado em desempenho acadêmico para as universidades públicas do Estado do Paraná**. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**. Maringá, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

PIRES, J. S. D. B.; ROSA, P. M. D.; SILVA, A. T. D. 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.

PIRES, V. **Orçamento participativo**: O que é, para que serve, como se faz. Piracicaba, Edição do Autor, 1999.

_____. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. Monografia (V 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: 5 mai. 2017.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade Pública: Uma abordagem da administração financeira pública**. 5. Ed. São Paulo: Atlas S.A., 1997.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REDE SOCIAL BRASILEIRA POR CIDADES JUSTAS E SUSTENTÁVEIS. **Plataforma cidades sustentáveis.** Disponível em: <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/downloads/publicacoes/publicacao-plataforma-cidades-sustentaveis.pdf>>. Acesso em 14 fev. 2017.

RIBEIRO, C. A. C.; SIMON, W. T. Práticas Orçamentárias Participativas: um estudo de caso de prefeituras paulistas. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 1, p. 28-46, 1993.

SADER, E. **Para outras democracias.** In: SANTOS, B de S. (Org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a, Cap. 13, p. 649-679.

SAMPAIO, R. M.; LANIADO, R. N. Uma experiência de mudança da gestão universitária: o percurso ambivalente entre proposições e realizações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 151-174, Feb. 2009.

SANTOS, B. S. **Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva.** In: SANTOS, B de S. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 455-559.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. **Introdução: para ampliar o cânone democrático.** In: SANTOS, B de S. (Org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SILVA, R. S. **O mapeamento dos processos orçamentários do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal de Santa Maria.** 2016. 95f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria.

SINTOMER, Y. Os orçamentos participativos e o futuro da democracia. In: FEDOZZI, L.; et al. (Org). **Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre: Hartmann, 2013. Prefácio, p. 5-8.

_____. Prefácio. In: MARX, V. (Org). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Prefácio, p. 7-10.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. **Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo - um convite à cooperação global.** Diálogo Global, n. 25. Alemanha: Engagement Global GmbH, 2012.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, Dec. 2001.

TRIGUEIRO, M. G. S. **Universidades públicas: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo.** Brasília: UnB, 1999.

UN-HABITAT Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. 72 Perguntas Frequentes sobre o Orçamento Participativo (Versão Portuguesa). **Urban Governance Toolkit Series**. Quito (Equador), 2004.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. **Deliberação n. 07/2010 de 27 de agosto de 2010**. Conselho Universitário. 2010. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/couni/portarias/2010_deliberacoes/2010_del007_conselho-proplad>. Acesso em: 23 fev. 2017.

_____. **Deliberação n. 09/2017 de 24 de março de 2017**. Conselho Universitário. 2017c. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/couni/portarias/copy2_of_Deliberacao09_2017_AprovaodoRelatriodeGestao_2016.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2018.

_____. **Estatuto da UTFPR**. 2009b. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/a-instituicao/documentos-institucionais/estatuto-1/Estatuto%20da%20UTFPR.pdf/view>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

_____. **Londrina - O Câmpus**. 2016b. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/londrina/o-campus>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017**. 2013. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/couni/processos/PDI20132017VERSAO26122013_aprovado_COUNIMEC.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2017.

_____. **Regimento Geral da UTFPR**. 2009a. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/a-instituicao/documentos-institucionais/regimento-geral>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. 2016a. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/diretorias-de-gestao/diretoria-de-gestao-da-avaliacao-institucional/relatorios-de-gestao>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. 2017a. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/pro-reitorias/proplad/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-2016-processo-no-01-2017-coplad-1/view>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. **Relatório Mais UTFPR 2017/2018**. 2017b. Disponível em: <<http://portal.utfpr.edu.br/comunicacao/produtos/mais-utfpr>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. **Regimento dos Campi da UTFPR**. 2009c. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/curitiba/o-campus/documentos-institucionais/regimento-dos-campi>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

_____. **Resolução n. 04/2012 de 13 de dezembro de 2012**. Conselho de Planejamento e Administração. 2012. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/estrutura-universitaria/pro-reitorias/proplad/conselho-de>>

planejamento-e-administracao-1/documentos-relacionados-ao-coplad/resolucao-coplad-04-2012-de-13-de-dezembro-de-2012/view>. Acesso em: 01 mar. 2018.

VAZ, A. C. N. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em instituições participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. sv, p. 63-106, 2013.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VIGNOLI, F. H.; FUNCIA, F. R. **Planejamento e orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. (Coleção Práticas de Gestão).

VILLAS BOAS, R. **Os canais institucionais de participação popular**. In: VILLAS BOAS, R. (org.). Participação popular nos governos locais. São Paulo, Instituto Pólis, n. 14, p. 55-62, 1994.

YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE I

Cronograma sugerido para a completude do processo de elaboração do OP em uma IPES, de forma a permitir a conclusão do instrumento no exercício anterior ao de vigência e possibilitar a promoção de participação da comunidade universitária nas diversas etapas do processo proposto.

ATIVIDADES	MESES											
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Conscientização e envolvimento dos agentes	■	■										
Nomeação das equipes coordenadora e de apoio	■	■										
Organização do processo		■	■									
Preparação de lideranças			■									
Divulgação do processo			■									
Reuniões Preparatórias				■								
Plenárias Locais (1ª rodada)				■								
Plenárias Temáticas (1ª rodada)				■								
Nomeação do Conselho do OP					■							
Plenárias Locais (2ª rodada)					■							
Plenárias Temáticas - 2ª rodada					■							
Consolidação das prioridades						■						
Assembleia Geral						■						
Confecção da Proposta Final do OP						■						
Aprovação da Proposta Final do OP pelo COP							■					
Entrega da Proposta Final do OP ao Conselho máximo da instituição							■					
Aprovação da proposta pelo Conselho Universitário							■					
Divulgação do Orçamento								■				
Acompanhamento da execução orçamentária	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Avaliação do processo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Fonte: Elaborado pelo autor (2018), com base dos estudos de Pires (1999), Gama Junior e Bouzada (2015), Morais (2010), Andrade (2015), Sampaio e Laniado (2009), Ferreira (2003), Pedrosa (2017) e Santos (2002)

APÊNDICE II

Roteiro para entrevista individual a ser realizada com os ex Diretores Geral e de Área e ex Coordenadores Administrativos que participaram da elaboração do orçamento vigente.

Data da entrevista: _____

Nome do entrevistado: _____

Cargo ocupado quando da elaboração do orçamento vigente: _____

- I. Como se deu o processo de elaboração do orçamento da UTFPR Câmpus Londrina?
- II. Quando a gestão teve conhecimento do valor que receberá no exercício seguinte para, com base nesse valor, fixar as despesas?
- III. Qual foi a expressividade e forma de gestão dos recursos recebidos por convênios e por recursos próprios?
- IV. Quais os prazos e fases de elaboração do orçamento local?
- V. Quais foram os critérios de alocação dos recursos e o cálculo para a distribuição orçamentária entre as Diretorias, Coordenações e Departamentos?
- VI. Como foram estabelecidos esses critérios?
- VII. O Câmpus recebeu receitas não previstas ou estimadas a menor? Se sim, como esse crédito foi aplicado e quem participou da decisão?
- VIII. Quem participou ativamente do processo de elaboração do orçamento da instituição?
- IX. Qual foi a sua real participação na elaboração do orçamento?
- X. Caso não tenha participado ativamente do orçamento vigente, você gostaria de participar da elaboração do próximo orçamento?

- XI. Caso a resposta anterior tenha sido “sim”, de que forma você gostaria de participar na elaboração do próximo orçamento: discutindo apenas prioridades do seu departamento/coordenação, as de sua Diretoria, ou todas as prioridades da instituição?
- XII. Na sua visão, qual foi a representatividade dos discentes no processo de elaboração do orçamento do Câmpus?
- XIII. Na sua visão, qual foi a representatividade dos docentes no processo de elaboração do orçamento do Câmpus?
- XIV. Na sua visão, qual foi a representatividade dos Técnicos-Administrativos em Educação (TAEs) no processo de elaboração do orçamento do Câmpus?
- XV. Você considera que a elaboração do orçamento na instituição foi participativa? Por que?
- XVI. Quais foram os instrumentos disponíveis para sugestões e solicitações por parte da comunidade universitária?
- XVII. Houve corte de repasse orçamentário por parte do Governo ou da Reitoria? Se sim, qual foi o critério para corte de despesas previstas?
- XVIII. Como foi feita a prestação de contas à comunidade universitária?
- XIX. Qual seu conhecimento sobre Orçamento Participativo?
- XX. Qual é a sua opinião acerca da implantação do orçamento participativo na instituição?
- XXI. Gostaria de acrescentar outras contribuições/informações sobre o tema objeto dessa pesquisa que não tenha sido contemplado nesta entrevista?

APÊNDICE III

Roteiro para entrevista individual a ser realizada com os diretores geral e de área e com os coordenadores administrativos que integram a gestão atual.

Data da entrevista: _____

Nome do entrevistado: _____

Cargo ocupado quando da elaboração do orçamento vigente: _____

- I. Qual é a visão e pré-disposição da gestão atual acerca da implantação de um Orçamento Participativo na instituição?

APÊNDICE IV

Questionário a ser disponibilizado à comunidade universitária da UTFPR Câmpus Londrina em geral.

I. Assinale abaixo o grupo ao qual você pertence na comunidade universitária da UTFPR Câmpus Londrina:

- a) Discente
- b) Docente
- c) Técnico-Administrativo

II. Você tem conhecimento sobre como se dá o processo de elaboração do orçamento do Câmpus?

- a) Sim
- b) Vagamente
- c) Não

III. Você já participou da elaboração orçamentária do Câmpus Londrina?

- a) Sim
- b) Parcialmente
- c) Não

IV. Qual foi seu nível de participação na elaboração do orçamento anual do Câmpus Londrina?

- a) Alto
- b) Mediano
- c) Baixo
- d) Inexistente

V. Você estaria disposto a participar de debates e decisões orçamentárias na elaboração do orçamento do Câmpus Londrina?

- a) Sim
- b) Não

VI. Caso a resposta anterior tenha sido "sim", com qual nível de participação você estaria disposto?

- a) Alto
- b) Mediano
- c) Baixo

VII. Você se sente representado pelo DCE/Centro Acadêmico, se você é discente, ou Chefe de Departamento, se você é docente, ou Diretor de Área ou Coordenador, se você é técnico-administrativo, reivindicando suas demandas junto à Direção Geral do Câmpus?

- a) Sim, minhas demandas são todas levadas até a Direção Geral
- b) Sim, mas parcialmente
- c) Não, porque o meu representante não possui poder de diálogo junto à Direção Geral
- d) Não, meu representante não é representativo de fato

VIII. Em sua opinião, as decisões da gestão sobre a execução de despesas de custeio para a MANUTENÇÃO do Câmpus Londrina estão alinhadas com as suas necessidades e prioridades?

- a) Sim
- b) Parcialmente
- c) Não
- d) Não tenho opinião formada

IX. Em sua opinião, as decisões da gestão sobre a execução de despesas de capital para OBRAS E INVESTIMENTOS do Câmpus Londrina estão alinhadas com as suas necessidades e prioridades?

- a) Sim
- b) Parcialmente
- c) Não
- d) Não tenho opinião formada

X. Em sua opinião, a elaboração do orçamento do Câmpus Londrina pode ser considerada participativa?

- a) Sim
- b) Parcialmente
- c) Não
- d) Não tenho opinião formada

XI. Qual seu nível de conhecimento sobre Orçamento Participativo?

- a) Alto
- b) Mediano
- c) Baixo
- d) Desconheço

XII. O Orçamento Participativo é instrumento que possibilita o debate e decisão conjunto pelos membros da comunidade universitária sobre as prioridades que deverão constar no orçamento da instituição. Dessa forma, qual sua opinião sobre a implantação desse instrumento no Câmpus?

- a) Apoio totalmente
- b) Apoio com ressalvas
- c) Não apoio
- d) Não tenho opinião formada
- e) Outros: _____

APÊNDICE V

Cronograma sugerido para a elaboração do Orçamento Participativo proposto à UTFPR Câmpus Londrina, com vistas a possibilitar um correto planejamento nas diversas fases do processo de elaboração da instituição diante da realidade da mesma.

ATIVIDADES	MESES											
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Nomeação e organização da equipe coordenadora	■	■										
Sistematização do processo			■	■	■							
Divulgação do processo e sensibilização da comunidade universitária					■	■	■	■	■	■	■	
Eleição dos representantes das UGRs							■					
Preparação dos representantes eleitos								■	■			
Informe da redistribuição orçamentária entre as UGRs									■			
Plenárias Locais									■			
Eleição das prioridades das UGRs									■			
Elaboração do orçamento das UGRs										■		
Plenárias Temáticas										■		
Plenária para elaboração participativa do orçamento											■	
Assembleia Geral para aprovação do OP											■	
Apresentação do OP ao Diretor Geral											■	
Divulgação do OP da instituição												■
Acompanhamento da execução orçamentária do OP anterior	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Avaliação do processo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)