

ANÁLISE DAS APLICAÇÕES METODOLÓGICAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS

FERNANDO HENRIQUE OLIANA

Mestranda em Administração Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Brasil.
fernando.oliana@gmail.com

SANDRO CÉSAR BORTOLUZZI

Doutor em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Brasil.
Professor Adjunto do Programa de Graduação em Administração, Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Brasil.
sandro@utfpr.edu.br

Resumo

Este estudo objetiva analisar as diferentes aplicações metodológicas de Orçamento Participativo em instituições públicas de ensino superior brasileiras (IPES). Para tanto, discorre inicialmente sobre o orçamento público como instrumento de controle social. A seguir, apresenta o instrumento de Orçamento Participativo (OP) e suas possíveis contribuições quando aplicado às IPES. Na seção seguinte, por meio de pesquisa bibliográfica, levanta as diferentes metodologias de OP aplicadas em IPES e analisa a ocorrência e o grau de promoção de uma gestão orçamentária transparente e amplamente participativa. Os resultados mostram que há limitações a serem contornadas para o atingimento de uma gestão orçamentária efetivamente participativa nas instituições pesquisadas.

Palavras-chave: orçamento participativo, instituições públicas de ensino superior, orçamento público, gestão universitária participativa.

METHODOLOGICAL APPLICATIONS OF PARTICIPATORY BUDGET ANALYSIS IN BRAZILIAN PUBLIC INSTITUTIONS OF HIGHER EDUCATION

Abstract

This study aims to analyze the different methodological applications of Participatory Budgeting in Brazilian public institutions of higher education. To do so, it initially focuses on the public budget as an instrument of social control. Next, it presents the Participatory Budget instrument and its possible contributions when applied to public institutions of higher education. Then, through bibliographic research, it presents the different methodologies of Participatory Budget applied in Brazilian public institutions of higher education and analyzes the occurrence and degree of promotion of a transparent and widely participatory budget management. The results show that there are limitations to be overcome in order to achieve an effective participatory budget management in the researched institutions.

Keywords: participatory budget, public higher education institutions, public budget, participative university management.

ANÁLISIS DE LAS APLICACIONES METODOLÓGICAS DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN INSTITUCIONES PÚBLICAS DE ENSEÑANZA SUPERIOR BRASILEIRA

Resumen

Este estudio tiene el objetivo de analizar las diferentes aplicaciones metodológicas del Presupuesto Participativo en instituciones públicas de enseñanza superior brasileña (IPES). Para esto, se trata inicialmente sobre el presupuesto público como instrumento de control social. A continuación, se presenta el instrumento del Presupuesto Participativo (OP) y sus posibles contribuciones aplicado a las IPES. En la sección siguiente, por medio de la investigación bibliográfica, se levanta las diferentes metodologías de OP aplicadas en IPES y se analiza la ocurrencia y el grado de promoción de una gestión presupuestaria transparente y ampliamente participativa. Los resultados muestran que hay limitaciones para el logro de una gestión presupuestaria efectivamente participativa en las instituciones investigadas.

Palabras clave: presupuesto participativo, instituciones públicas de enseñanza superior, presupuesto público, gestión universitaria participativa.

INTRODUÇÃO

Todo orçamento público é único e, independentemente da esfera governamental em que esteja inserido, deve refletir a finalidade e as peculiaridades da instituição a fim de compatibilizar as ilimitadas necessidades de seu público com os escassos recursos disponíveis para atendê-las (Pires, 2005).

Nesse raciocínio, o orçamento das instituições públicas de ensino superior (IPES) deve estar alinhado com os interesses e necessidades de sua comunidade acadêmica.

A fim de garantir a ampla discussão e decisão orçamentária pelos seus membros, algumas instituições têm implantado um Orçamento Participativo (OP), um instrumento moldável à realidade de cada instituição, que visa principalmente possibilitar a intervenção popular na elaboração da proposta orçamentária, na definição das prioridades e na aplicação dos recursos públicos. O objetivo inicial do OP é conhecer as necessidades mais urgentes da comunidade para decidir, democraticamente, quais prioridades comporão o orçamento anual da instituição (Crepaldi & Crepaldi, 2013).

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.

Nesse contexto, este trabalho propõe-se a levantar as diferentes metodologias de OP implantadas em IPES e analisar suas particularidades, de forma a vislumbrar os limites e contingências do instrumento nessas instituições.

ORÇAMENTO PÚBLICO PARTICIPATIVO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

O orçamento público é um plano político de ação governamental a vigorar no exercício seguinte ao de sua elaboração. Constitui-se em um instrumento de planejamento e administração que garante créditos orçamentários com a finalidade de tornar possíveis as realizações das ações de governo que, por sua vez, possibilitarão o alcance dos objetivos dos programas de governo (Paludo, 2013), buscando atender às demandas da sociedade e ações prioritárias, tendo em vista os recursos disponíveis e as orientações políticas internas (Morais & Silva, 2011).

Segundo Pires (2005), no orçamento público constarão as necessidades de seu público alvo frente aos recursos orçamentários disponíveis, de modo que se vislumbra, assim, as prioridades do governo e sua política de gestão orçamentária (Pires & Motta, 2006).

Dessa forma, o orçamento das IPES deve demonstrar, de maneira concreta e detalhada monetariamente, os programas, projetos e atividades planejadas para a efetivação dos objetivos traçados para o exercício financeiro seguinte (Paludo, 2013) de acordo com sua realidade e necessidades prioritárias.

Neste contexto, o orçamento das IPES deve ser entendido 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).

A fim de alinhar as decisões orçamentárias com as demandas da comunidade acadêmica, as IPES podem utilizar-se do OP, um instrumento por meio do qual se participa aberta e democraticamente da elaboração do orçamento, elegendo aquelas necessidades prioritárias para a

destinação dos recursos públicos postos em discussão. Isto é, o OP permite à comunidade acadêmica decidir ou contribuir para a tomada de decisões governamentais acerca da destinação de parte ou de todos os recursos públicos (UN-Habitat, 2004).

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

Segundo Gama Junior e Bouzada (2015), a adoção do OP em 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 da comunidade acadêmica, na medida em que se constitua em "... um instrumento que viabiliza a prática democrática, se todos os seus segmentos participarem da sua elaboração, execução e avaliação" (Morais & Silva, 2011, p. 101).

METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa exploratória de cunho qualitativo que se utilizou de pesquisa bibliográfica em livros de orçamento público e orçamento participativo e em artigos científicos disponíveis em periódicos com qualis B3, no mínimo, para verificar conceitos e aplicações do orçamento público em IPES.

Em razão da escassez de achados que versassem especificamente sobre aplicações em IPES – um artigo –, ampliou-se a fonte bibliográfica para dissertações e teses, no banco de teses e dissertações da CAPES, encontrando-se duas dissertações sobre aplicações metodológicas efetivas, de Moraes (2010 e Andrade (2015), as quais foram utilizadas, juntamente com o artigo de Sampaio e Laniado (2009), para a análise das metodologias utilizadas pelas IPES.

ANÁLISE DAS APLICAÇÕES METODOLÓGICAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS

Resguardados os limites legais, cada instituição é capaz de adotar sua própria forma de gestão de acordo com a realidade em que está inserida. No que concerne às metodologias de OP não é diferente, não havendo um modelo rígido a ser seguido. Dessa forma, apresentaremos abaixo a implantação de OP em IPES brasileiras. Em seguida, analisaremos as metodologias aplicadas com relação ao princípio do instrumento de Orçamento Participativo, ou seja, como um programa de participação popular nas discussões e definições orçamentárias, apresentando como premissa básica o fato de que a população deve deliberar coletivamente acerca das prioridades de sua comunidade, participando ativamente da discussão, decisão, elaboração, execução e controle do orçamento público (Luchmann, 2012).

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Segundo Moraes (2010), a elaboração da proposta orçamentária participativa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) se inicia com a coleta de informações junto a todas as unidades, órgãos e centros da instituição que gerem recursos orçamentários e financeiros, sejam eles próprios ou descentralizados – as chamadas Unidades Gestoras (UGs) – por meio da disponibilização temporária de formulários eletrônicos e não obrigatórios para apontamento das demandas orçamentárias de custeio e de investimento de cada UG. Aquelas que não apontarem suas demandas terão suas questões tratadas com base no ano anterior, e, se for o caso, terão seu

valor corrigido pelo percentual de aumento concedido pela União ao orçamento geral da universidade.

Os dados coletados são enviados à Pró-reitora de Planejamento e Desenvolvimento da universidade para compatibilização das demandas frente à disponibilidade orçamentária e os 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.

A proposta finalizada será apresentada ao Reitor pelo Conselho Superior de Coordenação Executiva, que a encaminhará ao Conselho Universitário para aprovação, sendo, por fim, remetida ao órgão responsável pela elaboração da Proposta do Orçamento Geral da União e ao Ministério da Educação. Quando da execução orçamentária, sobras de recursos serão utilizadas para projetos não previstas na dotação inicial.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA

O modelo implantado na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), segundo Sampaio e Laniado (2009), 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, referente aos gastos com obras e projetos.

Segundo as autoras, 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.

A participação da comunidade acadêmica da UESB na gestão universitária se dá em três momentos. No primeiro, há a identificação das necessidades apontadas pelos docentes, discentes e técnico-administrativos em suas assembleias de categoria. No momento seguinte, em uma plenária geral, definem-se as prioridades finais. 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.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO

Segundo Andrade (2015), foi a partir da reivindicação de sua comunidade acadêmica que a Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) implantou um OP. Na metodologia atualmente empregada, a instituição distribui entre os colegiados acadêmicos de graduação e pós-graduação a parte residual do orçamento recebido, 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 se pauta por uma fórmula de número de alunos equivalentes, que leva em consideração o número de alunos matriculados no curso, o custo de manutenção do curso conforme definição pelo Ministério da Educação (MEC) - sendo respeitadas 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 um fator extra para cursos recentes, em processo de estruturação e ainda sem formandos, e para os cursos em funcionamento em campi fora da sede.

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

Por se tratar de atividades finalísticas da instituição, a distribuição orçamentária atinge somente os setores acadêmicos de pesquisa, ensino e extensão, em detrimento dos setores administrativos da instituição, que não entram na distribuição orçamentária. As solicitações de aquisições dos setores administrativos devem ser direcionadas diretamente à administração superior da instituição.

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

ANÁLISE DAS APLICAÇÕES METODOLÓGICAS COM RELAÇÃO À AMPLA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Embora o OP não apresente um modelo rígido a ser seguido, há características essenciais que devem estar presentes no processo, como a descentralização de poder e a abertura à comunidade acadêmica de espaços para discussões e decisões orçamentárias da instituição.

O modelo de OP aplicado na UFRJ permite a participação social na reivindicação de demandas necessárias para o custeio e investimento. Contudo, há uma limitação em razão da não disponibilização, ao menos explícita, de espaços específicos para os discentes. Dessa forma, não há uma participação social de forma ampla, apresentando resquícios patrimonialistas (Fedozzi, 2015) de concentração de poder nas mãos dos docentes e técnicos, ou seja, aqueles que, teoricamente, são agentes permanentes na instituição.

Já na UESB, há uma ampla participação social, contendo variados representantes da comunidade acadêmica, detentores de poder de decisão. Contudo, a limitação nessa instituição se dá quanto à natureza das despesas disponibilizadas à discussão para o OP local: as despesas de custeio não são postas em discussão pela comunidade acadêmica, somente aquelas referentes a investimento, sendo obras e projetos.

Cabe salientar que o volume e diversidade das despesas correntes de uma universidade (despesas com pessoal e encargos, com aquisição de material de consumo, entre outras), geralmente representam a maior parte de seu montante de recursos totais (Cardoso, 2009). Dessa forma, extrai-se que, embora o OP quanto às despesas com investimento apresente-se formalmente como o idealizado há uma significativa limitação quando se restringe as questões passíveis de discussão.

De outro modo, a UNIVASF apresenta uma metodologia mais próxima ao idealizado. A gestão da instituição, ao receber o montante orçamento anual, deduz o saldo anual previsto para pagamento de suas despesas fixas, destinado à sua manutenção geral, e os créditos recebidos vinculados a projetos específicos. O saldo residual é, então, distribuído entre as unidades da universidade, tomando-se por base uma fórmula de distribuição orçamentária que leva em consideração os fatores essenciais à instituição, a fim de realizar a distribuição dos recursos orçamentários tanto para despesas correntes quanto para despesas de capital da forma mais justa possível. As unidades universitárias são livres para gerenciar os recursos recebidos conforme suas necessidades e prioridades decididas internamente. Os créditos orçamentários não executados pelas unidades ao final do período permitido serão remanejados para atendimento das demandas de outras unidades da universidade, conferindo maior eficiência ao gasto público (Gama Junior & Bouzada, 2015).

Entretanto, essa distribuição orçamentária não atinge os setores administrativos da universidade, restringindo-se aos setores acadêmicos ligados à pesquisa, ensino e extensão. As necessidades dos setores administrativos devem ser reivindicadas diretamente junto à equipe de gestores da universidade, que analisará a demanda e decidirá sobre o atendimento ou não da reivindicação.

Com isso, infere-se que há uma limitação quanto à participação ampla de toda a comunidade acadêmica, ao passo que setores e demandas são preteridos a favor de outros, com peso maior para a instituição, excluindo-se, assim, parte da comunidade do processo participativo. Tal característica afeta a viabilidade democrática do processo, haja vista que, segundo Moraes e Silva (2011), todos os agentes universitários devem participar para que a viabilidade se consolide.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou analisar as diferentes aplicações metodológicas de OP em algumas (IPES) brasileiras, a fim de verificar se a participação social nessas instituições se dá realmente de forma ampla, efetiva e transparente.

Os resultados mostraram que, embora haja participação social no processo de OP das instituições, ela não se dá de forma ampla e efetiva, havendo limitações e preferências a serem contornados para o atingimento de uma gestão orçamentária efetivamente participativa.

É possível concluir ainda que não há um modelo ou particularidades características de modelos aplicados em IPES brasileiras, ocorrendo uma adequação do princípio idealizador do instrumento à realidade, necessidade, ou condição da instituição, confirmando a afirmação de que o Orçamento Participativo é e deve ser flexibilizado para melhor atender a comunidade local como um todo.

Contudo, as diferentes metodologias possuem um ponto em comum, a descaracterização parcial do instrumento participativo. Seja excluindo determinados grupos de pessoas e de despesas públicas, nenhuma das instituições pesquisadas descentralizaram todas as suas contas públicas e empoderaram todos os seus membros, sem distinção.

Para pesquisas futuras, sugere-se a ampliação da análise para documentos técnicos emitidos por outras IPES brasileiras que implantaram o OP em sua gestão orçamentária. Recomenda-se, também, a elaboração de um modelo teórico genérico, aplicável a IPES brasileiras como um todo, a fim de incentivar e auxiliar novas instituições interessadas a implantarem seus OPs e, principalmente, com base nos resultados desta pesquisa, evitar a promoção de um instrumento dito participativo, mas limitador em pontos importantes do processo.

REFERÊNCIAS

Andrade, A. de M. (2015). *Planejamento e gestão orçamentária participativa: Uma análise da percepção da comunidade acadêmica da Universidade Federal do Vale do São Francisco* (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia). Recuperado de: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/19623>>

Brasil. (1996). *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado de: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>.

Cardoso, O. M. (2009). *Gestão democrática na Universidade Tecnológica Federal do Paraná*. (Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista). Recuperado de: <<http://hdl.handle.net/11449/104824>>

Crepaldi, S. A., & Crepaldi, G. S. (2013). *Orçamento público: Planejamento, elaboração e controle*. São Paulo: Saraiva.

- Fedozzi, L. J. & Martins, A. L. B. (2015). Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. *Lua Nova*, 95, 181-224.
- Gama Junior, G. P., & Bouzada, M. A. C. (2015). Uma proposta alternativa de distribuição orçamentária para as unidades da UFRJ. *Revista Brasileira de Administração Científica*, 6(2), 186-203.
- Luchmann, L. H. (2003). Redesenhando as relações sociedade e Estado: O tripé da democracia deliberativa. *Revista Katálysis*, 6(2), 165-178.
- Morais, S. M. L. de. (2010). *A prática do orçamento participativo na UFRJ: Um estudo avaliativo*. (Dissertação de Mestrado, Fundação Cesgranrio). Recuperado de: <<http://mestrado.cesgranrio.org.br/pdf/dissertacoes2009/17%20Dezembro%202010%20Dissertacao%20Sonia%20Morais%20Turma%202009.pdf>>
- Morais, S. M. L., & Silva, A. C. da. (2011). A prática gerencial das instituições federais de ensino superior avaliadas em cinco dimensões. *Revista Meta: Avaliação*, 3(7), 95-108.
- Paludo, A. V. (2013). *Orçamento público e administração financeira e orçamento e LRF* (4a ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Pires, J. S. D. B. (2005). *Proposta de modelo de orçamento baseado em desempenho acadêmico para as universidades públicas do Estado do Paraná*. (Tese de Doutorado em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina). Recuperado de: <<http://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/102707>>
- Pires, J. S. D. B., & Motta, W. F. (2006). A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 25(2), 16-25.
- Pires, V. (1999). *Orçamento participativo: O que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba, Edição do Autor.
- Sampaio, R. M., & Laniado, R. N. (2009). Uma experiência de mudança da gestão universitária: O percurso ambivalente entre proposições e realizações. *Revista de Administração Pública*, 43(1), 151-174.
- UN-HABITAT (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos). (2004). *72 Perguntas frequentes sobre o orçamento participativo (Versão Portuguesa)*. Quito (Equador): Urban Governance Toolkit Series.