



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – PPGAES

LEONARDO BRUNO RAMOS DOS SANTOS

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
UM DIAGNÓSTICO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

JOÃO PESSOA – PB
2022

LEONARDO BRUNO RAMOS DOS SANTOS

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
UM DIAGNÓSTICO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – PPGAES, Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Avaliação e Financiamento da Educação Superior.

Orientador: Prof. Dr. Paulo César Geglio.

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S237g Santos, Leonardo Bruno Ramos dos.

Gestão orçamentária participativa na educação superior : um diagnóstico na Universidade Federal da Paraíba / Leonardo Bruno Ramos dos Santos. - João Pessoa, 2022.

102 f. : il.

Orientação: Paulo César Geglio.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. UFPB - Orçamento público. 2. Financiamento - Educação superior. 3. Gestão orçamentária. 4. Orçamento participativo. 5. Participação democrática. I. Geglio, Paulo César. II. Título.

UFPB/BC

CDU 378.4:336.14(043)

LEONARDO BRUNO RAMOS DOS SANTOS

**GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR:
UM DIAGNÓSTICO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – PPGAES, Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Avaliação e Financiamento da Educação Superior.

APROVADO EM: 03/06/2022

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Paulo César Geglio
PPGAES/UFPB – Orientador



Prof. Dr. José Jassuípe da Silva Morais
PPGAES/UFPB – Avaliador Interno



Prof. Dr. Marcelo Sitcovsky Santos Pereira
CCHLA/UFPB – Avaliador Externo

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer a Deus por sua infinita misericórdia e fidelidade, por ter me concedido, em todos os meus dias, a oportunidade de viver uma vida plena, concedendo-me saúde e sabedoria, sobretudo para realização deste trabalho.

Agradeço à minha maravilhosa esposa, amiga, amante e companheira, que não me deixou desistir nos momentos difíceis da realização deste trabalho, lembrando-me sempre da minha capacidade.

Aos meus três filhos, Lorena, Murilo e Helena, que, quando crescerem, ainda lembrarão dos momentos em que eu estava desenvolvendo este trabalho em vez de brincar com eles e dar-lhes atenção. Não teria conseguido se não pensasse em ser exemplo para vocês.

Agradeço aos meus pais que sempre, mesmo nos momentos financeiros mais restritos, sempre se esforçaram e trabalharam duro para me proporcionar uma educação de qualidade, e à minha avó Josina, *in memoriam*, que cuidou de mim enquanto eles trabalhavam.

Aos meus colegas de trabalho e amigos, Bandeira, Débora Lopes, Gilmara e Nayana, obrigado pela amizade e pelos momentos de dificuldades e alegrias.

Agradeço também ao professor Paulo César Geglio, por ter me aceitado como orientando quando do falecimento do Prof. Luis de Sousa Júnior, além de sua paciência e inteligência na condução deste trabalho.

Aos professores José Jassuípe e Marcelo Sitcovsky os quais tive a honra de ter como membros da banca examinadora.

Aos professores do PPGAES, por manterem e acreditarem num programa de pós-graduação voltado aos técnico-administrativos das instituições públicas de ensino superior. Gratidão!

A todos que de certa forma contribuíram para a realização desta pesquisa, muito obrigado!

*Dedico este trabalho a Débora, Lorena,
Murilo e Helena.*

RESUMO

Desde a Constituição Federal de 1988, instituições públicas de ensino superior gozam dos princípios da autonomia e da gestão democrática. Desse modo, as práticas participativas na gestão dos recursos públicos são fundamentais para a eficiência da gestão e para a boa governança dessas entidades. Sob essa perspectiva, o orçamento participativo tem se consolidado como um meio para a otimização dos recursos financeiros, visando o estabelecimento do processo dialógico e de construção coletiva, além de instrumentalizar o controle social no âmbito dessas instituições. Com essas considerações, a presente pesquisa buscou analisar os mecanismos de operacionalização do modelo de gestão orçamentária participativa na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Nosso interesse, consubstanciado como problema de investigação, foi saber se e como ocorre o processo de participação da comunidade acadêmica na gestão orçamentária da UFPB. A perspectiva foi evidenciar o processo orçamentário e de financiamento da UFPB, saber se há e quais são, caso haja, as dificuldades e avanços, obstáculos e fragilidades para a execução do modelo participativo, bem como os potenciais na sua realização, apresentando, ao final da pesquisa, um diagnóstico que possa fomentar o aprimoramento de um modelo de gestão democrático, participativo e descentralizado na UFPB. Em termos metodológicos, esta pesquisa é de natureza qualitativa, com o objetivo de descrever a gestão orçamentária participativa desenvolvida na UFPB, por meio de análises concentradas nos documentos da instituição que pudessem revelar esse processo, com uma técnica de análise baseada no conteúdo. O resultado indicou que, na UFPB, apesar do volume de recursos do seu orçamento, apenas uma pequena parte discricionária dele pode ser levada ao debate na instituição por meio dos órgãos colegiados compostos por representantes dos segmentos da comunidade. Entretanto, percebeu-se também a inexistência de participação direta, de forma pública e aberta em encontros específicos da comunidade nas decisões orçamentárias, quer por ausência de normas internas, quer por ausência de instâncias de deliberação coletiva na forma de comitês e/ou conselhos deliberativos de gestão orçamentária participativa.

PALAVRAS-CHAVE: financiamento; gestão; orçamento participativo; participação; UFPB.

ABSTRACT

Since the Federal Constitution of 1988, public higher education institutions have enjoyed the principles of autonomy and democratic management. Thus, participatory practices in the management of public resources are fundamental to the efficient management and good governance of these entities. Under this perspective, the participatory budget has been consolidated as a means for the optimization of financial resources, aiming at the establishment of a dialogical process and collective construction, besides instrumentalizing social control within these institutions. With these considerations, this research sought to analyze the mechanisms of operationalization of the participatory budget management model at the Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Our interest, substantiated as an investigation problem, was to know if and how the process of participation of the academic community in the budget management of the UFPB occurs. The perspective was to highlight the budgeting and financing process at UFPB, to find out if there are and what, if any, are the difficulties and advances, obstacles and weaknesses for the implementation of the participatory model, as well as the potentials in its realization, presenting, at the end of the research, a diagnosis that can foster the improvement of a democratic, participatory and decentralized management model at UFPB. In methodological terms, this research is qualitative in nature, with the aim of describing the participatory budget management developed at UFPB, through analyses focused on the institution's documents that could reveal this process, with a content-based analysis technique. The result indicated that, at UFPB, despite the volume of resources in its budget, only a small discretionary part of it can be brought to debate in the institution by means of collegiate bodies composed of representatives of the segments of the community. However, it was also noticed the inexistence of direct participation, in a public and open way in specific meetings of the community in budgetary decisions, either by the absence of internal rules, or by the absence of instances of collective deliberation in the form of committees and/or deliberative councils of participatory budget management.

KEYWORDS: financing; management; participatory budgeting; participation; UFPB.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
CBIOTEC	Centro de Biotecnologia
CCA	Centro de Ciências Agrárias
CCAIE	Centro de Ciências Aplicadas e Educação
CCEN	Centro de Ciências Exatas e da Natureza
CCHLA	Centro de Ciências Humanas e Letras e Artes
CCHSA	Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias
CCJ	Centro de Ciências Jurídicas
CCM	Centro de Ciências Médicas
CCS	Centro de Ciências da Saúde
CCSA	Centro de Ciências Sociais Aplicadas
CCTA	Centro de Comunicação, Turismo e Artes
CE	Centro de Educação
CEAR	Centro de Energias Alternativas e Renováveis
CI	Centro de Informática
CT	Centro de Tecnologia
CTDR	Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional
CODEINFO	Coordenação de Informação
CONSUNI	Conselho Universitário
CPA	Comissão Própria de Avaliação
EC	Emenda Constitucional
e-SIC	Sistema Eletrônico de Informação
Fala.BR	Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação
FMI	Fundo Monetário Internacional
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GND	Grupos de Natureza da Despesa
IAIE	Instrumento de Avaliação Institucional Externa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OP	Orçamento Participativo
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
SINAES	Sistema de Avaliação da Educação Superior
SIG	Sistema Integrado de Gestão
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Componentes do sistema orçamentário brasileiro.	33
Figura 2: Elementos essenciais do orçamento-programa	39
Figura 3: Metodologia de elaboração do PPA 2020-2023	40
Figura 4: Percurso Metodológico.....	55
Figura 5: Centros de ensino da UFPB.....	57
Figura 6: Estrutura Organizacional da UFPB	58
Figura 7: Fases do processo orçamentário da UFPB.....	60
Figura 8: Mapa Estratégico do PDI 2014-2018	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Juros, encargos e amortização da dívida: recursos financeiros no período de 2014-2021	43
Gráfico 2: Evolução dos recursos financeiros associados ao pagamento de Pessoal das Universidades Federais no período 2014-2021	45
Gráfico 3: Evolução dos recursos financeiros associados ao pagamento de Outras Despesas Correntes das Universidades Federais no período 2014-2021	46
Gráfico 4: Evolução dos recursos financeiros associados aos Investimentos nas Universidades Federais no período 2014-2021.....	46
Gráfico 5: Evolução financeira do orçamento da UFPB no período 2017-2020.....	76
Gráfico 6: Evolução dos recursos financeiros associados aos Investimentos nas Universidades Federais no período 2014-2021.....	77
Gráfico 7: Orçamento bruto x Orçamento discricionário dos centros de ensino da UFPB.....	78
Gráfico 8: Respostas dos centros de ensino quanto a se realizam gestão orçamentária participativa.	80
Gráfico 9: Quantidade de centros de ensino da UFPB que realizam uma gestão orçamentária no âmbito coletivo <i>versus</i> âmbito administrativo	80
Gráfico 10 - Percepção da comunidade acadêmica a respeito da previsão de uma gestão orçamentária participativa na UFPB	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Princípios orçamentários	36
Quadro 2: Documentos coletados	51
Quadro 3: Categorias de análise.....	54
Quadro 4: Aprovação do orçamento interno da UFPB (2017-2020).....	61
Quadro 5: Orçamento discricionário dos centros de ensino	63
Quadro 6: Principais ações de custeio orçamentário da UFPB.....	63
Quadro 7: Valores de execução das principais ações orçamentárias	64
Quadro 8: Percentual do orçamento dos centros de ensino em relação ao orçamento total aprovado para a UFPB	65
Quadro 9: Síntese das respostas obtidas através das consultas e-SIC.....	67

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL	20
3. GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	27
4 ORÇAMENTO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA SUPERIOR	33
5. METODOLOGIA	48
5.1 Coleta de dados.....	49
5.2 Tratamento de dados	53
6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	56
6.1 O contexto da coleta de dados	56
6.2 Recursos Financeiros da UFPB	59
6.3 Política Participativa na UFPB	66
6.4 Aspecto Normativo-Institucional da UFPB	70
6.5 À guisa de conclusão: diagnóstico da gestão orçamentária participativa na UFPB	75
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS.....	87
APÊNDICE A - CONSULTA E-SIC PROPLAN	97
APÊNDICE B - CONSULTA E-SIC CENTROS DE ENSINO.....	101

1. INTRODUÇÃO

Em razão do engessamento do modelo de administração burocrática, pautado pelo excessivo controle dos procedimentos em detrimento dos resultados, foi apresentado, no ano de 1979, o Programa Nacional de Desburocratização, destinado a dinamizar e simplificar o funcionamento da administração pública, além de flexibilizar e descentralizar sua gestão (BRASIL, 1979).

Nos anos de 1980, com o início da crise fiscal no Brasil que, por sua vez, gerou a crise de governabilidade, vimos surgir a adesão à política de gestão neoliberal, baseada em desregulamentações e limitação de gastos, com a ideia de eficiência, controle de resultados, maior produtividade e redução de custos (SAAD FILHO, 2018). No Brasil, isso foi sentido efetivamente no período do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sobretudo no primeiro mandato (1995-1998), quando da realização do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em que foram implantadas ações para implementação do modelo de administração pública gerencial.

Sob a perspectiva neoliberal, a administração pública adotou a lógica do setor privado e passou a dar maior autonomia e flexibilidade para o gestor público, com foco na qualidade, cobrança de resultados, e na ideia de cidadão como cliente. Ainda sob o PDRAE (1995), as universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus públicos foram consideradas como instituições de propriedade pública não-estatal, e passaram a ser organizações sociais, ou seja, entidades de direito privado.

Nos dias atuais, uma investida nesse sentido ocorreu por meio do Projeto de Lei n.º 3.076 de 2020, que instituiu o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se, que, entre outros objetivos, visa incentivar fontes privadas adicionais de financiamento e fomentar a cultura empreendedora nas universidades e institutos federais, em uma tentativa de cercar a autonomia dessas instituições.

Ainda na presente gestão federal, observamos práticas antidemocráticas que remontam aos tempos da ditadura militar no Brasil, tal como a nomeação de gestores (reitores) que não foram eleitos pela maioria consultiva nas instituições federais de ensino superior, têm sido adotadas pelo governo federal. É importante ressaltar que o chefe do Executivo detém o poder legal para, diante de uma lista tríplice, escolher o dirigente da instituição por um período de quatro anos (BRASIL,

Lei n.º 9.192, de 1995). No entanto, a nomeação do mais votado consistia em um acordo tácito respeitado nos mandatos anteriores.

Os casos mencionados no parágrafo acima revelam violação aos princípios da autonomia e da gestão democrática das universidades públicas federais que foram conquistados com o advento da promulgação da Constituição Federal no ano de 1988, a qual registra, no artigo 207, que “[...] as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988, n.p.), como também ao que estabelece o artigo 206, inciso VI, do mesmo documento, que registra que o ensino será ministrado com base no princípio da “[...] gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988, n.p.).

Nessa mesma direção, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n.º 9.394 de 1996 estabelece diversos dispositivos que asseguram o exercício da autonomia universitária, como também prescreve no artigo 56 que “[...] as instituições públicas de educação superior obedecerão ao **princípio da gestão democrática**, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional” (BRASIL, 1996, n.p., grifo nosso). No entanto, apesar dessa regulamentação, o exercício da gestão democrática nas universidades necessita ser realizado de forma objetiva e transparente, além da introdução de mecanismos institucionais que promovam e incentivem o exercício da cidadania com a participação da comunidade acadêmica.

O fortalecimento da participação social nos processos de formulação, acompanhamento, avaliação e controle das políticas públicas governamentais, especialmente aquelas direcionadas à educação, que é um serviço essencial aos cidadãos, e, mais especificamente, ao ensino superior, tem se consolidado no decorrer dos anos.

Sob esse viés, práticas representativas e participativas estabelecidas na gestão dos recursos públicos são fundamentais para a eficiência da gestão e da boa governança da máquina pública. Por isso a necessidade de realizar estudos que fundamentem a inserção de práticas democráticas, intrinsecamente ligadas ao exercício da cidadania, e que permitam a efetiva participação dos interessados nas deliberações de um corpo coletivo (BOBBIO, 1987).

Nessa perspectiva, Libâneo (2004, p. 89) afirma que a participação possibilita “[...] o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões

e no funcionamento da organização escolar”, permitindo maior aproximação entre os atores que compõem esse processo.

Um dos instrumentos que permite essa aproximação e fortalece a gestão democrática, aprimorando a capacidade de diálogo entre a gestão da entidade e seus atores, é o Orçamento Participativo (OP). De forma geral, é uma técnica orçamentária que surgiu no ano de 1989 no município de Porto Alegre – RS. Por meio da participação social, se estabelece a elaboração de prioridades em relação ao orçamento da instituição, resultando na descentralização e compartilhamento da tomada de decisão, contribuindo para a democratização do debate sobre o uso e alocação dos seus recursos.

No entendimento de Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 238), Orçamento Participativo “[...] caracteriza-se pela participação direta e efetiva das comunidades na elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário, tornando os membros da coletividade protagonistas do processo”.

Cabe destacar que, em decorrência da legislação orçamentária (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF¹), há despesas que por sua natureza legal estão vinculadas e não podem ser objeto de deliberação nessa metodologia de gestão, como, por exemplo, as despesas com pessoal, que são despesas de caráter remuneratório e encargos sociais.

Dessa forma, apenas parte do orçamento disponível pode ser discutido quando da utilização dessa prática, o que inclui despesas com investimentos e custeio/manutenção, e que pode ser aplicada às universidades mantidas pelo poder público por gozarem de autonomia para elaboração, aprovação e execução de seus orçamentos anuais e plurianuais, conforme rege o art. 54, parágrafo 1º, incisos III e IV da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996, n.p.).

No caso das universidades federais, seu financiamento ocorre, essencialmente, por meio da descentralização dos recursos do tesouro nacional. No caso da instituição a ser investigada neste trabalho, a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) teve em sua dotação autorizada e atualizada na Lei Orçamentária Anual (LOA), no exercício de 2019, um valor superior a duzentos e vinte e quatro milhões de reais em investimentos e outras despesas correntes (UFPB, 2019, p. 74).

¹ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Em decorrência da doutrina neoliberal presente desde os anos 1990 no Brasil, além da reforma gerencial adotada com o PDRAE, que serviu para reduzir o tamanho do Estado, sem olvidar as políticas macroeconômicas que visam o alcance de metas inflacionárias, taxas de câmbio flutuante e metas fiscais, o que se tem observado, ao longo dos últimos anos, é um crescente contingenciamento dos recursos que financiam a educação superior pública.

Em vista disso, a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, que limita por 20 anos a expansão dos investimentos sociais, prejudica ainda mais a educação superior. Essa política fiscal resulta no aprofundamento da crise e na precarização das instituições públicas de ensino superior (PRESTES; SOUSA JUNIOR, 2017).

Nesse cenário, dada a limitação orçamentária pela qual as universidades federais passam, a prática do orçamento participativo representa uma ferramenta para a utilização racional desses escassos recursos, ao mesmo tempo em que promove o exercício da cidadania com o debate sobre prioridades e democratização da gestão.

Sobre esse assunto, Tenório (2008, p. 148) entende que “[...] a gestão social é um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação”. O autor argumenta que o Brasil ainda não é uma sociedade republicana e que não possui uma cultura decisória voltada para o bem comum, por isso os interesses particulares se sobrepõem aos interesses coletivos, inviabilizando a gestão social (TENÓRIO, 2011 *apud* CANÇADO *et al.*, 2011, p. 689).

Nessa perspectiva, a gestão democrática, como princípio fundamental, vem enfrentando desafios diante do autoritarismo e da política neoliberal que impera no país e que centraliza as decisões, levando ao desrespeito com a responsabilidade social das instituições de ensino público superior.

Diante das ponderações acima, e considerando que a gestão orçamentária participativa é um dos objetivos estratégicos contidos no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) aprovado em 16 de agosto de 2019 pelo Conselho Universitário (CONSUNI) da instituição a ser investigada (UFPB), apresentamos nosso trabalho de pesquisa, que consistiu em analisar os mecanismos de operacionalização do modelo de gestão orçamentária participativa dela.

O interesse por essa problemática emergiu da nossa disposição em saber se ocorria a prática da participação da comunidade acadêmica na gestão orçamentária

da UFPB e como isso se efetivava. Nosso propósito foi demonstrar o processo orçamentário e de financiamento da UFPB, sobretudo as dificuldades e avanços, obstáculos e fragilidades para a execução do modelo participativo, bem como os fatores potenciais na sua realização, apresentando, ao final da pesquisa, um diagnóstico que contribuisse para a administração da instituição, no sentido de otimizar estratégias que acentuem esse modelo. Também esperamos contribuir para o desenvolvimento de pesquisas sobre o tema.

As inquietações que impulsionaram esta pesquisa emergiram, inicialmente, no ambiente de trabalho do pesquisador, que exerceu o cargo de Contador na Universidade Federal da Paraíba por mais de 10 anos. No exercício da Função de Coordenador de Administração, na Pró-Reitoria de Administração, foi possível perceber que a execução orçamentária necessitava de um caráter mais participativo e dialógico, foi quando conheceu o projeto “Universidade Participativa”.

Embora tenha apresentado grande potencialidade, o projeto citado, de acordo com o posicionamento da administração central da UFPB, revelado em seu relatório de avaliação do PDI (UFPB, 2019d), em que se afirmou não lograr êxito em virtude da greve deflagrada no ano de 2015, motivo pelo qual o pesquisador resolveu estudar sobre esse tema e analisar sua ocorrência no período de 2017 a 2020.

A escolha da UFPB também se deu pela sua importância no contexto político e social paraibano, assim como por apresentar um dos maiores orçamentos desse estado, com cifras bilionárias.

A presente pesquisa, portanto, justifica-se pelo interesse na investigação de práticas institucionais que apontem para o pleno exercício do processo participativo na gestão da educação pública superior, visando a democratização e a ampliação de espaços de debates, diálogos e decisões, e conseqüentemente, o incentivo à cultura participativa na tomada de decisões que possam ser discutidas e aplicadas na UFPB, com a perspectiva de contribuir para a qualidade de um modelo de gestão democrático, participativo e descentralizado.

Ressaltamos que este estudo teve a pretensão de estimular o debate a respeito do assunto no âmbito da UFPB e a realização de pesquisas que visem a ampliação e inovação do modelo de gestão democrática e participativa, tanto na instituição foco, como em outras instituições superiores dessa natureza.

A implementação e o debate sobre esse modelo têm como base o aspecto pedagógico intrínseco que eles oferecem ao considerar que a comunidade

acadêmica se depara com a formulação do orçamento público da instituição, com a realização dos procedimentos necessários à execução orçamentária e com a forma de distribuição dos recursos, além de outras nuances do processo participativo.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL

Visando consubstanciar nossas análises em torno dos dados coletados e da discussão sobre a gestão democrática e participativa no âmbito das instituições de ensino superior públicas, recorreremos a um referencial teórico que tem como foco, por um lado, estudos sobre a administração pública no Brasil a partir da reforma gerencial do Estado até os dias atuais, situando a gestão democrática nas instituições de ensino superior; e, por outro lado, aspectos do orçamento público e financiamento das universidades públicas federais, com ênfase no orçamento participativo no âmbito dessas instituições.

Neste tópico, apresentamos uma contextualização a respeito da administração pública gerencial no Brasil, nos conceitos de governança e transparência públicas, abordando a gestão democrática na educação superior.

Induzidos pelo Consenso de Washington (1989), uma série de ações de cunho liberal, amparadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foram implementadas no Brasil. Dentre as recomendações, estava a redução do peso do Estado e a implementação de condições para que ele pudesse atrair investimentos.

Assim, com a estabilidade monetária, foi iniciada, no ano de 1995, no Brasil, a reforma do aparelho do Estado, com o uso do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, criado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Essa reforma foi liderada pelo então Ministro Bresser-Pereira, no Governo Fernando Henrique Cardoso, que tinha como objetivo instituir um modelo “gerencial” para limitar a ação do Estado, visando estabelecer o controle por meio de resultados e ampliação da descentralização da execução de serviços públicos, sob a justificativa de aumentar a governança e modernizar a administração para aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos (PDRAE, 1995).

Ainda nesse sentido, e diante da consideração de um Estado centralizado, burocrático e formal, a partir de análises de reformas ocorridas em outros países, tendo a Inglaterra como modelo, a reforma, de fato, teve como marco principal a Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, que, dentre outros objetivos, implementou a cultura gerencial nas organizações, na busca por eficiência, redução de custos e aumento da qualidade dos serviços públicos.

Essa reforma, cujos moldes foram extraídos do setor privado, objetivou elevar a eficiência e efetividade das organizações públicas, descentralizando a administração sob diversas abordagens e concedendo maior autonomia a esses órgãos.

Dentro desse modelo de gestão pública gerencial, ou *New Public Management* (NPM), Abrucio (1997) identifica três estágios: gerencialismo puro (*managerialism*), o *consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO). O estágio do Gerencialismo Puro ou *managerialism*, que, conforme Abrucio (2006), é o inicial, foi desenvolvido segundo os moldes da administração de empresas privadas, surgindo como resposta à crise fiscal do Estado, que objetivava reconstruir o Estado a partir de ideias neoliberais, com técnicas gerenciais e ajustes estruturais com foco na redução de custos e aumento da eficiência, tratando o usuário do serviço público apenas como financiador do sistema.

Segundo Abrucio (1997), as primeiras reformas nessa direção ocorreram na Inglaterra (1979), nos Estados Unidos (1981), Europa Ocidental (1989) e no Terceiro Mundo (1991). O autor também observa que os países que conseguiram avançar em suas reformas não adotaram meramente essa lógica de contenção de gastos. A escassez de recursos e a necessidade de políticas públicas fizeram com que a eficiência da administração fosse buscada para reduzir custos e otimizar recursos, utilizando, como principal instrumento, a tecnologia da informação, mais comumente conhecida por Governo Eletrônico.

Importante ressaltar que essa não foi a principal característica desse modelo, e sim a avaliação de desempenho da ação estatal por metas e indicadores, criando um ciclo administrativo baseado em resultados para aumentar a produtividade. Por isso, a forte relação desse novo modelo de gestão pública com a gestão de recursos humanos, na qual foram implementadas medidas de flexibilização de carreiras e investimento em capacitação para adequar os servidores a uma nova relação com a sociedade (ABRUCIO, 2006).

No que se refere ao *Consumerism*, Abrucio (1997) mostra que a política neoliberal, sobretudo em meados da década 1980, na Inglaterra e nos Estados Unidos, passou a direcionar suas ações para o chamado cidadão-cliente, introduzindo a perspectiva da qualidade com vistas à satisfação do consumidor, tornando o poder público mais leve, ágil e competitivo com a descentralização administrativa. Para isso, foi introduzida a perspectiva da qualidade, criando opções

de atendimento e incentivando a competição entre as organizações públicas, além da contratualização de serviços públicos como forma de obter resultados melhores na utilização dos recursos públicos. Segundo Cavalcante (2017), para entender essa nova gestão pública, é preciso analisar a descentralização sob diversas perspectivas.

Além do processo de compartilhamento de responsabilidades para o setor privado e o terceiro setor, normalmente via instrumentos contratuais de gestão, muitas reformas também intensificaram estratégias de descentralização entre níveis de governos. Desse modo, governos locais passaram a ampliar seu escopo de atuação com maior autonomia em diferentes áreas de políticas pública (CAVALCANTE, 2017, p. 16).

Nessa linha, alguns autores classificaram a descentralização sob três aspectos: político, fiscal e administrativo. Sob o primeiro, Guimarães (2002) vê a descentralização como uma estratégia que busca uma maior participação do cidadão na vida pública, visando redistribuir o poder político do Estado com o objetivo de melhorar a eficiência da gestão pública.

Quanto ao segundo aspecto, a descentralização caracteriza-se “pela participação acentuada das instâncias subnacionais de governo, tanto no financiamento como nos gastos governamentais” (GUEDES; GASPARINI, 2007, p. 304). O terceiro aspecto, por sua vez, importa em transferência de responsabilidades, que, para Guimarães (2002), refere-se à delegação de competências e de funções para maior eficácia na gestão pública, eliminando de mediações burocráticas e possibilidade de contato mais próximo com o cidadão.

O terceiro estágio, denominado de *Public Service Orientation* (PSO), teve início a partir da década de 1990, também na Inglaterra e nos Estados Unidos, com o objetivo de agregar princípios de cidadania, para a superação da ideia de que a administração pública deve tratar os administrados somente como clientes, incluindo a participação dos cidadãos e da sociedade nas decisões públicas, e, mesmo criticando as duas correntes anteriores, manteve as ideias desenvolvidas por ambas.

Abrucio (1997, p. 26) destaca que “[...] toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça”.

O termo cidadão passou a ganhar força em razão da noção de tratamento isonômico e de bem comum, haja vista que o termo cliente passava a ideia de que os mais bem organizados (clientes) teriam melhor tratamento e melhores serviços. Contudo, o termo (cidadão) aqui destacado não goza apenas de direitos, mas também de obrigações, e, na sua cidadania, inclui o dever de fiscalizar a coisa pública e cobrar o *accountability* dos gestores por seus atos.

Entretanto, segundo Burgos e Bellato (2019, p. 920), apesar desse modelo gerencial reformista não ter logrado êxito em romper com o modelo burocrático, nem na Inglaterra nem no Brasil, “[...] o gerencialismo logo se torna uma influente doutrina para a administração pública do país, estimulando e moldando a imaginação reformista nos mais diversos setores da vida brasileira”.

Assim, impulsionado pela democracia e pela globalização, esse modelo além da cobrança por mais eficiência e implementação de tecnologias da informação, comunicação e competitividade, é complementado pelo empoderamento do cidadão e *accountability* governamental, cuja característica mais representativa é o fenômeno da governança (CAVALCANTE, 2017).

Segundo Paludo (2013), a governança corporativa reflete a forma como as organizações são administradas e controladas, e como relacionam-se com as partes interessadas. Inclui políticas, regulamentos, processos e estratégias, baseadas nos princípios da transparência, equidade, responsabilidade por resultados, cumprimento das normas e *accountability*, transformando-os em orientações objetivas, com finalidade de preservar e otimizar o valor da organização e contribuir para seu sucesso (IBGC, 2009).

Apesar de sua criação ter sido no âmbito do setor privado, em que se espera retribuição positiva do que fora investido, analogamente, também se espera isso do setor público, ou seja, que entregue bons resultados em termos de serviços e políticas públicas para o cidadão, que é o detentor do poder, de acordo com a Constituição Federal Brasileira de 1988².

Com a finalidade de colaborar para a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país, o governo federal criou, com o Decreto n.º 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), que tinha, dentre

² Art. 1º, Parágrafo único, da Constituição Federal de 1988: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

outros objetivos, o de “[...] promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas” (BRASIL, 2005, n.p.). Apesar do caráter inovador com abordagens voltadas aos interesses dos cidadãos, tais como “[...] promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética” (BRASIL, 2005, n.p.), teve sua revogação por meio do Decreto n.º 9.024, de 17 de julho de 2017, no governo do Presidente Michel Temer.

É importante destacar que o Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito de sua competência, desde a última década vem exercendo um papel fundamental para aplicação das práticas de governança no setor público, e, por meio de um acordo de cooperação com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), realizou um estudo para identificar e disseminar as práticas de governança no Brasil durante o período de 2013 a 2016 (BRASIL, 2016).

Na obra Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2020), no que se refere ao setor público, está registrado que a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. A filosofia adotada foi fomentada pela *New Public Management*. Isso possibilitou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos para as boas práticas de governança nas organizações públicas: **transparência, integridade e prestação de contas** (BRASIL, 2014, grifo nosso). Nesse compasso, o TCU, citando o Banco Mundial, afirma que:

a governança pública, para ser efetiva, pressupõe a existência de um Estado de Direito; de uma **sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos**; de uma burocracia imbuída de ética profissional; de **políticas planejadas** de forma previsível, **aberta e transparente**; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (WORLD BANK, 2007 *apud* BRASIL, 2014, p. 33, grifo nosso).

Representada pela possibilidade de acesso às informações das entidades públicas, e reconhecida como um dos atributos para o exercício do controle social, a transparência pública no Brasil ganhou ênfase a partir da consolidação do Estado democrático de direito, com a promulgação da constituição federal no ano de 1988.

No art. 37 do documento, a publicidade se apresenta como um dos princípios basilares que norteiam a administração pública. No entanto, publicizar um ato administrativo, por exemplo, é diferente de torná-lo transparente, claro, compreensível. Portanto, é necessário que a informação esteja em linguagem

adequada ao pleno entendimento dos interessados para que sejam reforçados o controle e a participação democrática.

A administração pública no Brasil é regulada por vários dispositivos legais, os quais determinam, dentre outras previsões, a transparência e a prestação de contas dos responsáveis pela gestão dos recursos públicos. A transparência, diferente da publicidade, ocorre quando há clareza, objetividade e compreensibilidade das informações que propiciem o controle social.

Para o cidadão participar competentemente do Estado, duas condições se fazem imprescindíveis: do lado da sociedade, o surgimento de cidadãos conscientes e organizados em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhoria das condições de vida de toda a coletividade; e, da parte do Estado, o **provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população** (COSTA BARROS *et al.*, 2017, p. 203, grifo nosso)

Em sua obra, Matias-Pereira (2010) afirma que governança pública pode ser compreendida como a forma que estabelece o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos, alta administração, gestores e colaboradores, no intuito de permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.

Paludo (2013), por sua vez, considera que Governança Pública pode ser entendida como a capacidade de governar, decidir e implementar políticas públicas que atendam às necessidades da população, que, segundo o TCU (2020, p. 37), “[...] é o direcionamento do esforço de gestão das organizações para resultados de interesse da sociedade, não se confundindo com a própria gestão”. E indica que governar é a realização de três atividades:

avaliar as demandas das partes interessadas e estabelecer os problemas/serviços prioritários; **direcionar** a capacidade de realização da organização para a efetiva resolução dos problemas/serviços priorizados; e **monitorar** a gestão da organização para garantir que as direções estabelecidas sejam cumpridas e que os ajustes de percurso sejam realizados a tempo de evitar que os riscos impeçam ou prejudiquem a consecução dos objetivos (BRASIL, 2020, p. 37, grifo nosso).

No Brasil, um importante passo sobre o desenvolvimento nas organizações públicas ocorreu com o Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017 do governo federal, que instituiu a política de governança da administração pública federal, estabelecendo princípios, diretrizes e práticas no tema, que propõem o

direcionamento de ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades, além de manter o processo decisório orientado pela desburocratização e apoio à participação da sociedade e promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (BRASIL, 2017).

A transparência e a participação social na aplicação dos recursos públicos nunca foram assuntos tão recorrentes nos últimos anos. Em decorrência disso, a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011) foi editada no sentido de normatizar princípios constitucionais de publicidade e de transparência e fortalecer o controle social, até então enfraquecido pela ausência de qualidade das informações.

A OCDE entende que, no caso da transparência orçamentária, ela aumenta a prestação de contas, legitimidade, integridade, inclusão e qualidade das decisões orçamentárias, contribuindo para melhorar a confiança entre governos e cidadãos (OCDE, 2020).

3. GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Na educação superior, a ênfase no processo participativo foi estabelecida com a redefinição do papel do Estado, em função do advento da Constituição Federal de 1988, na qual foram estabelecidas a universalização dos direitos de cidadania e a descentralização e gestão democrática das políticas públicas. No art. 206, VI, a Constituição Federal de 1988 registra que o ensino será ministrado com base no princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. A LDB menciona no art. 56 que “[...] as instituições públicas de educação superior obedecerão ao **princípio da gestão democrática**, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional” (BRASIL, 1996, n.p., grifo nosso).

Democracia e cidadania são conceitos intrinsecamente ligados, pois o exercício da cidadania está diretamente ligado a um sistema democrático de governo, que pressupõe “[...] um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 1986, p. 12 *apud* TAVEIRA, 2010).

Nessa mesma perspectiva, Fisher e Melo (2006), citados por Cançado *et al.* (2011), afirmam que se trata de um modelo de gestão que pode ser definido como aquele voltado para o social (como finalidade) pelo social (como processo), orientado pelos princípios da ética e da solidariedade. No entanto, a gestão democrática, como princípio fundamental do processo de ensino, vem enfrentando desafios frente ao autoritarismo e à política neoliberal, refletindo na responsabilidade social que as instituições de ensino público superior propõem em seus estatutos.

Na avaliação de Paro (1998), é preciso democratizar as instituições que compõem a própria sociedade, ultrapassando os limites da chamada democracia política e construindo aquilo que Norberto Bobbio (1987) chama de democracia social. Como disse Maxine Greene (1985, p. 4, *apud* APPLE; BEANE, 1997), “com certeza é uma obrigação da educação numa democracia dar condições aos jovens de se tornarem membros do espaço público, de participarem e de desempenharem papéis articulados no espaço público”.

Podemos perceber que democracia e cidadania estão intrinsecamente ligadas, pois o exercício da primeira está diretamente relacionado a um sistema democrático de governo.

Assim, Tenório (2007) entende que a gestão democrática é um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação. Nessa lógica, Libâneo (2004, p. 89) afirma que a participação possibilita “[...] o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar”, permitindo uma maior aproximação entre pais, alunos e professores.

Nesse sentido, em razão do reconhecimento da importância do financiamento e execução orçamentária de uma IFES, há de se perceber que o volume de recursos se revela como um fator de poder nas mãos dos gestores, que ora pode atuar de forma democrática, ora na busca de mais poder em prol de interesses particulares. Da mesma forma, o caráter descentralizado e participativo do orçamento das unidades de ensino relaciona-se à instrumentalização do planejamento e do desenvolvimento da participação democrática para a execução de políticas públicas educacionais nas IFES.

A necessidade do fortalecimento da participação social nos processos de formulação, acompanhamento, avaliação e controle de políticas públicas, especialmente as políticas educacionais de ensino superior, têm se consolidado no decorrer dos anos. Essa evolução evidencia a compreensão acerca da importância das práticas representativas e participativas estabelecidas na gestão dos recursos públicos para a eficiência da gestão, assim como a primordialidade destas para a boa governança e para o combate à corrupção.

Nesse sentido, a OCDE (2017) reconhece que

a participação das partes interessadas aumenta a responsabilidade do governo, amplia o empoderamento dos cidadãos e a influência sobre as decisões, constrói a capacidade cívica, melhora a base de evidências para a formulação de políticas, reduz os custos de implementação e utiliza redes mais amplas para inovação na formulação de políticas e na prestação de serviços (OCDE, 2017, p. 6, tradução nossa).

Em um dos objetivos globais de desenvolvimento sustentável (ODS) convencionados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, está disposta a meta

16.7³ que visa garantir que a tomada de decisão seja responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis das instituições.

Dessa maneira, a busca pelo aperfeiçoamento e qualidade da alocação dos recursos orçamentários que financiam o ensino, a pesquisa e a extensão das universidades poderia se dar por um modelo de gestão participativa, transparente, fundamentado nos princípios da governança pública, colaborando para o cumprimento dos objetivos e valores institucionais.

Sobre política pública, governança e participação social nas decisões, o Tribunal de Contas da União, aponta que

uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva. O grau de governança em uma rede de políticas públicas depende da existência de uma ampla participação legitimada nos processos decisórios, entre outros fatores (BRASIL, 2014, p. 51).

Em estudo recente, a OCDE (2020) entendeu que a participação dos interessados promove a cultura de governança e que, por meio da transparência e inclusão na formulação de políticas públicas, o governo fortalece a confiança da sociedade civil, promovendo a mobilização de pessoas para um melhor alinhamento entre o orçamento e as prioridades políticas e sociais.

Normalmente, no orçamento participativo, reserva-se uma parcela limitada do orçamento geral, e a população é convidada a manifestar sua opinião acerca do melhor uso desses recursos. Além de informar a destinação de recursos, pode contribuir para promover a educação orçamentária básica e a mobilização significativa das pessoas (OCDE, 2020, p. 104).

Esse instrumento, para o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) (2004, p. 21), “[...] é um mecanismo (ou processo) através do qual a população decide, ou contribui para a tomada de decisão sobre o destino de uma parte, ou de todos os recursos públicos disponíveis”.

No entendimento de Fedozzi (2014, p. 50), os orçamentos participativos constituíram-se “como um novo paradigma das formas de democracia participativa contemporâneas, especialmente em nível local”.

³ Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Meta 16.7, disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>.

Dentre os critérios apontados por Fedozzi (2014) que permitem uma definição mínima de Orçamento Participativo, estão:

1. Que o orçamento participativo lida com recursos escassos;
2. O processo se dá por meio de instâncias, regras e critérios participativos e de escolha de prioridades orçamentárias;
3. Deve haver encontros específicos para deliberação pública;
4. Prestação de contas das decisões adotadas.

Estudos apontam que esse modelo nasceu nos municípios de Vila Velha (ES) e de Pelotas (RS), na gestão de 1983-1986, mas foi adotado pela Prefeitura de Porto Alegre (RS) em 1989, pelo governo do Partido dos Trabalhadores, quando teve seu destaque e reconhecimento (RENNÓ; SOUZA, 2012, p. 237 *apud* GIACOMONI, 2018).

Pascoal (2019) afirma que isso foi inspirado nos princípios democráticos e na cidadania participativa com o propósito de atender às efetivas necessidades da população, visando democratizar a gestão pública e atender ao verdadeiro interesse social caracterizado pela participação direta e efetiva das comunidades na elaboração da proposta orçamentária do governo. Na visão de Pires (2001, p. 36), “[...] há necessidade de que sejam utilizadas as técnicas do Orçamento-Programa, a fim de que a linguagem dos fins acoplados a meios, configurando planos viáveis, sirva de base para decisões e avaliações”.

Vale lembrar que foi por meio da Constituição Federal de 1988 que os princípios participativos tiveram sua legitimação, ampliando o direito do cidadão à participação, formulação e controle da gestão pública.

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

Os autores Santos e Avritzer (2002, p. 65) mostram que, “[...] entre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário, o orçamento participativo adquiriu proeminência particular”. Eles entendem que, no Brasil, a participação é fruto do processo de democratização, em que se combinam

bases da democracia participativa e da representativa para articular o mandato representativo com formas de participação efetiva em nível local.

No caso do orçamento participativo, o processo evidencia a necessidade de a democracia se articular com uma 'nova gramática social' expressa com dois elementos: “[...] distribuição justa de bens públicos e negociação democrática do acesso a esses bens entre os próprios atores sociais” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 66).

O orçamento participativo surgiu, portanto, como uma forma de descentralização e compartilhamento da tomada de decisão pela integração do cidadão na gestão pública, contribuindo para a democratização do debate, permitindo a existência de uma maior aproximação entre a administração pública e o cidadão no uso e na alocação dos seus recursos.

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

Para Luchmann (2012, p. 515), o orçamento participativo pode ser entendido “[...] como um programa de participação da população nas discussões e definições do orçamento público que, [...] dependem, [...] para sua implementação, do projeto e da vontade política das administrações governamentais”. Além disso, “[...] aumenta a transparência no funcionamento do governo, reduz o clientelismo e a corrupção” (SINTOMER, 2013, p. 7).

Apesar de sua implementação ter ocorrido no início da década de 1990, sua materialização se deu através da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, a qual tornou obrigatória, no âmbito das cidades, a prévia participação da população na formulação e na execução de seus orçamentos.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea “f” do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, 2001, n.p.).

No contexto das universidades públicas, podemos perceber que o orçamento participativo é o processo de integração dos diversos segmentos da comunidade acadêmica, em que se discutem e decidem, para cada exercício financeiro, a alocação de prioridades e distribuição dos recursos de custeio e investimento da Universidade, provenientes do Tesouro Estadual (UEPB, 2014; UNEB, 2017), justificando a visão da LDB amparada pelos artigos 55 e 56, que tratam respectivamente do orçamento e gestão nas instituições públicas de educação superior.

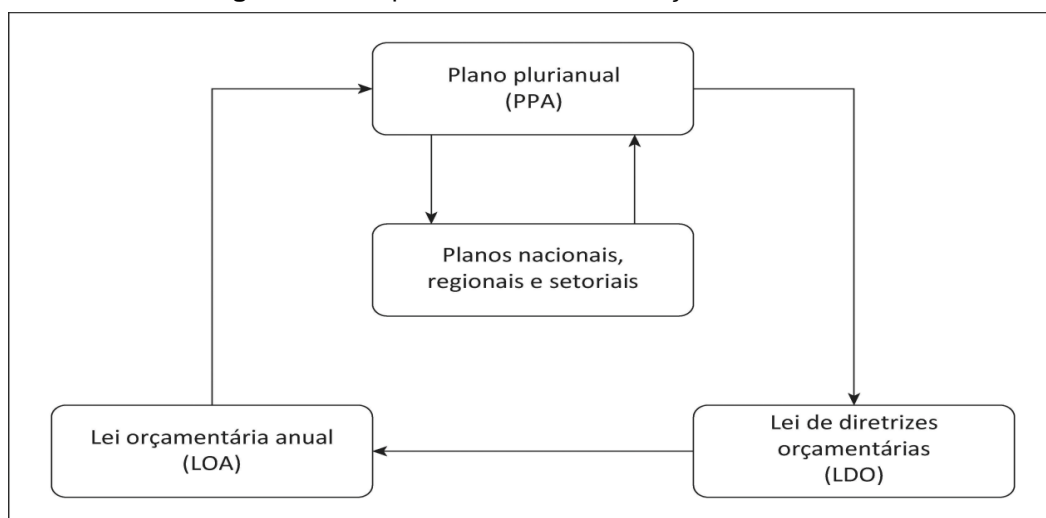
4 ORÇAMENTO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA SUPERIOR

Neste capítulo, abordamos os aspectos relacionados ao orçamento público, apresentando suas funções ligadas ao planejamento, à gestão e à execução de políticas públicas, como também, destacamos a composição do fundo público e o financiamento da educação pública superior.

O orçamento é um programa, um plano de ação (JÊZE, 1922, p. 8 *apud* GIACOMONI, 2019). De forma clássica, o orçamento público é conhecido como o instrumento que autoriza o recebimento e os gastos de recursos para a realização das políticas públicas do governo. Na concepção de Baleeiro (1969 *apud* HARADA, 2020), é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

No Brasil, está caracterizado por lei de iniciativa do Poder Executivo, disposto em um sistema de planejamento, que, na Constituição Federal de 1988, está evidenciado em seu art. 165, *in verbis*: “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; **III - os orçamentos anuais** (BRASIL, 1988, n.p., grifo nosso). Apresentamos, na Figura 1, os principais componentes do sistema orçamentário brasileiro.

Figura 1 - Componentes do sistema orçamentário brasileiro



Fonte: Giacomoni (2019, p. 115).

Segundo a norma constitucional (BRASIL, 1988), o plano plurianual (PPA) estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para um período de quatro anos, com a finalidade de proporcionar a implementação dos programas governamentais, visando diminuir as desigualdades e melhorar a alocação de recursos.

Pelo dispositivo constitucional, trata-se de uma lei ordinária, cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo, e sua apreciação dá-se pelo Poder Legislativo, com parecer prévio de uma comissão mista de senadores e deputados. Seu projeto deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato presidencial para vigência até o final do primeiro ano do mandato presidencial subsequente.

Observa-se que o PPA é a peça superior da tríade do planejamento orçamentário disposto na Constituição Federal de 1988, conforme exposto pelo art. 165, § 7º, que registra que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) devem estar compatibilizadas com o plano plurianual (BRASIL, 1988). No PPA, está estabelecida a dimensão estratégica de médio prazo do governo.

Como forma de priorizar o planejamento, a Constituição Federal de 1988, no art. 167, § 1º, estabelece que “[...] nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (BRASIL, 1988, n. p).

Às diretrizes orçamentárias (LDO), cabe expressar, de forma anual, as políticas públicas na forma de metas e prioridades, orientando a elaboração da lei orçamentária anual do exercício seguinte. Segundo Giacomoni (2019, p. 120), essa é “[...] a mais original e, possivelmente, a mais importante inovação” introduzida pela Constituição Federal de 1988, pois não havia dispositivo que pudesse ser comparado a essa Lei e que ensejasse aos Poderes Executivo e Legislativo a necessidade de disciplinar uma série de temas antes da elaboração do projeto de lei orçamentária. Segundo o § 2º do art. 165 da Constituição Federal de 1988:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das

agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 109, de 2021) (BRASIL, 1988, n. p).

Além disso, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou a ter mais relevância, uma vez que lhe foram atribuídas novas funções, dentre as quais podemos destacar: a disposição para o equilíbrio entre receitas e despesas; as formas de limitação de empenho e a emissão de anexos de metas fiscais e de riscos fiscais (BRASIL, 2001). Isso ocorreu em função da política neoliberal imposta pelo governo FHC, cuja preocupação foi ancorada no aspecto fiscal, visando manter o Estado em equilíbrio orçamentário, sob pena de responsabilização. Cruz *et al.* (2006, p. 33) destacam que

o equilíbrio entre as receitas ou despesas, ou seja, a programação das despesas que tenham o efetivo suporte financeiro, decorrente do fluxo de receitas previsto; a limitação dos gastos por meio de critérios rigorosos para a limitação do empenho; a limitação das despesas para com os Poderes; a destinação específica para os recursos provenientes das operações de crédito e a avaliação de resultados e a fixação de critérios para a transferência de recursos são conteúdos operacionais que devem estar dispostos de forma clara na LDO.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), mais comumente conhecida como orçamento anual, dispõe acerca da previsão de receitas e da fixação de despesa para o período de um ano, e compreende três peças: o orçamento fiscal dos poderes da União, compreendendo todos os órgãos da administração direta e indireta; o orçamento de investimento das empresas estatais; e o orçamento da seguridade social.

É o orçamento propriamente dito que, segundo a Lei n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964, n. p.), deverá conter “[...] a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”. Ribeiro e Bliacheriene (2013, p. 31) apontam sete premissas do processo orçamentário, a saber:

- (i) O orçamento deve ser visto como instrumento de viabilização do planejamento e do plano de governo.
- (ii) A análise do orçamento deve se dar pela finalidade do gasto da administração de forma a transformar o orçamento em instrumento efetivo de programação, a possibilitar a implantação da avaliação das ações de governo e a permitir o redirecionamento de despesas para áreas prioritárias e a sua contenção sem prejuízo das ações finalísticas.

(iii) É importante a administração do processo por meio de cronograma gerencial e operacional com etapas claramente especificadas; produtos definidos e configurados; participação organizada e responsável dos agentes envolvidos; e circulação de informações, garantindo o crescimento da confiança e da credibilidade nos diversos níveis da Administração.

(iv) O ciclo orçamentário deve ser desenvolvido como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo exercício financeiro.

(v) Deve haver integração entre execução orçamentária e sua elaboração, conferindo racionalidade e vitalidade ao processo, por meio da padronização e agilidade na produção de informações gerenciais que subsidiem, simultaneamente, as decisões que ocorrem no desencadeamento dos dois processos.

(vi) Deve haver incorporação das repercussões de decisões geradas em uma das instâncias quando afetam o desenvolvimento de outras.

(vii) É essencial a criação de instrumentos de atualização das projeções de fechamento da execução e da elaboração do orçamento para subsidiar a tomada de decisão no âmbito das metas fiscais a serem atingidas.

Quanto aos princípios que regem esse processo, o entendimento de Mendes (2015, p. 155) é de que “[...] os princípios orçamentários são premissas, linhas norteadoras a serem observadas na concepção e execução da Lei Orçamentária”. Já de acordo com o Manual Técnico de Orçamento (BRASIL, 2021, p. 16), “[...] visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público”.

Dentre os princípios orçamentários, destacam-se: unidade ou totalidade, universalidade, anualidade ou periodicidade, exclusividade, especificação, orçamento bruto, publicidade, não vinculação da receita de impostos, quantificação dos créditos orçamentários, proibição do estorno, legalidade, equilíbrio orçamentário e de gestão orçamentária participativa.

Alguns desses princípios encontram previsão no art. 2º da Lei n.º 4.320/64 e no texto da Constituição Federal de 1988, enquanto outros são considerados implícitos ou originaram-se de construção doutrinária. O Quadro 1 abaixo dispõe de forma resumida os princípios orçamentários vigentes segundo a legislação.

Quadro 1 – Princípios orçamentários

PRINCÍPIOS	CONCEITOS	LEGISLAÇÃO
UNIDADE	O orçamento deve ser uma peça única, apesar das três esferas orçamentárias (fiscal, investimentos e seguridade social).	Art. 2º da lei 4.320/64 e art. 165, §5º, da Constituição Federal de 1988.
UNIVERSALIDADE	O orçamento deve englobar todas as receitas e despesas de toda administração pública.	Arts. 2º, 3º e 4º da lei n.º 4.320/64 e art. 165, § 5º, da

(continuação)

PRINCÍPIOS	CONCEITOS	LEGISLAÇÃO
		Constituição Federal de 1988.
ANUALIDADE	O orçamento é realizado para um período de um ano.	Arts. 2º e 34, da lei n.º 4.320/64 e art. 165, III da Constituição Federal de 1988.
EXCLUSIVIDADE	O orçamento não pode conter dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa.	(continuação) Art. 7º da lei 4.320/64 e art. 165, § 8º, da Constituição Federal de 1988.
ESPECIFICAÇÃO	Determina a discriminação da origem das receitas e a aplicação das despesas.	Arts. 5 e 15 da lei n.º 4.320/1964 e art. 5º, §4º da LRF.
ORÇAMENTO BRUTO	As receitas e as despesas devem constar pelos seus totais, sem deduções.	Art. 6º da lei n.º 4.320/1964.
LEGALIDADE	O orçamento subordina-se aos preceitos legais vigentes.	Arts. 37, 165 e 166 da Constituição Federal de 1988.
PUBLICIDADE	Sua validade se dá a partir da publicação na imprensa oficial.	Arts. 37, 165, §3º e 166, § 7º, da Constituição Federal de 1988.
NÃO VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS	Veda a reserva da receita de impostos para atender certos gastos, com exceções.	Art. 167, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 e parágrafo único do art. 8º da LRF.
PROGRAMAÇÃO	O orçamento tem seu conteúdo em forma de programas a fim de evidenciar seus objetivos e realizações.	Arts. 48, incisos II e IV, e 165, § 4º, da CF/88 e art. 5º da LRF.
QUANTIFICAÇÃO DOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS	Autoriza uma dotação limitada e veda a concessão de créditos ilimitados na peça orçamentária.	Art. 59 da lei n.º 4.320/1964 e art. 167, VII da Constituição Federal de 1988.
PROIBIÇÃO DO ESTORNO	Vedação para alterar (transpor, remanejar e transferir) o orçamento sem prévia autorização legislativa.	Art. 167, VI da Constituição Federal de 1988.
EQUILÍBRIO	A despesa fixada não pode ultrapassar a receita prevista.	Art. 4º, inciso I, da LRF.
GESTÃO PARTICIPATIVA	Prevê a obrigatoriedade de debates, audiências e consultas, no âmbito municipal, para aprovação do orçamento.	Arts. 4, III, alínea f e 44 da lei n.º 10.257/2001

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mendes (2015) e Brasil (1964,1988).

Dadas as regras básicas situadas acima, cujas exceções não serão objeto de estudo nesta pesquisa, passamos a discorrer sobre as espécies e a evolução dos

orçamentos, que, no decorrer do tempo, tiveram suas funções alteradas em virtude da modernização do Estado. Podem ser destacados o orçamento tradicional ou clássico, o orçamento de desempenho ou por realizações, o orçamento base zero ou por estratégia e o orçamento-programa.

O orçamento tradicional ou clássico pode ser considerado como uma das técnicas mais primitivas de orçamento, pois é caracterizado pela falta de planejamento da ação governamental e se constitui em uma peça meramente contábil, cuja base é o orçamento do exercício anterior, revelando a despreocupação com a coisa pública e visando apenas atender as necessidades financeiras das unidades que compõem a máquina pública. Mota (2009, p. 19) denomina essa técnica de “[...] orçamento incremental, pois toma por base o montante de um item de despesa de um período, sobre a importância gasta no período anterior”.

Por sua vez, o orçamento de desempenho ou por realizações surge como uma evolução ao orçamento tradicional e foca sua preocupação nos benefícios que os gastos trazem à população. No entanto, as ações do governo ainda se encontram desvinculadas de um planejamento efetivo. Para Mendes (2015), adota-se um zelo com os resultados dos gastos realizados, cuja ênfase está no desempenho organizacional, porém, não há um instrumento central de planejamento das ações do governo junto à peça orçamentária.

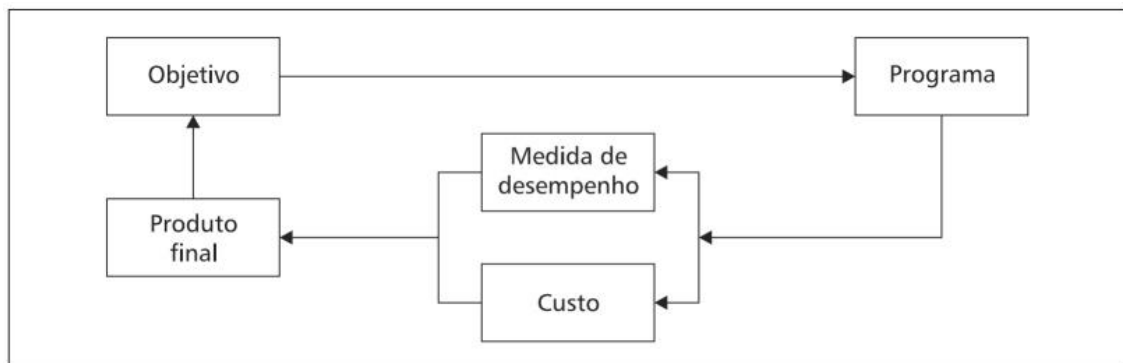
O orçamento base zero ou por estratégia não toma como base o exercício anterior e consiste “[...] em uma análise crítica de todos os recursos solicitados pelos órgãos governamentais” (MENDES, 2015, p. 208). Seu foco está na análise crítica de objetivos e de necessidades, fazendo com que o gestor público justifique a elaboração do orçamento apresentado de forma detalhada e pormenorizada. Permite a avaliação da aplicação eficiente das dotações orçamentárias nas atividades, aumentando a participação dos gestores de todos os níveis de governo no planejamento e elaboração de seus orçamentos (SILVA, 2011).

Segundo Silva (2011), no entanto, é um processo que não questiona a validade dos gastos realizados nem os compara com as quantidades atendidas, de modo que as solicitações de recursos não observam nenhuma prioridade.

Por fim, o orçamento-programa é a técnica atualmente utilizada para elaboração do orçamento no Brasil e está materializada no Decreto-Lei n.º 200/67⁴, que visa instrumentalizar o planejamento, gerenciamento e controle das políticas públicas. Constitui-se na elaboração de um programa de trabalho em termos de ações que serão realizadas, identificando os recursos necessários à sua execução. Para Pascoal (2019), é um instrumento de planejamento que identifica os programas, os projetos e as atividades a serem realizadas pelo governo, bem como os objetivos, metas, custos e resultados esperados, oferecendo maior transparência dos gastos públicos.

Na visão de Kohama (2016), permite melhor aproveitamento dos recursos, pois proporciona critérios objetivos de análise e de decisão, por meio de bases financeiras realistas e com o estabelecimento de atividades adequadas aos objetivos, possibilitando o controle e acompanhamento para o atingimento dos objetivos propostos. Nessa linha, Giacomoni (2019) apresenta os elementos essenciais do orçamento-programa, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 – Elementos essenciais do orçamento-programa



Fonte: Giacomoni (2021, p.160).

É possível perceber, na figura acima, que o item “objetivo” caracteriza os fins a serem alcançados pela organização mediante a utilização de recursos orçamentários; “programa” configura os instrumentos de integração dos esforços governamentais para realização dos objetivos; “custo” dispõe sobre os valores

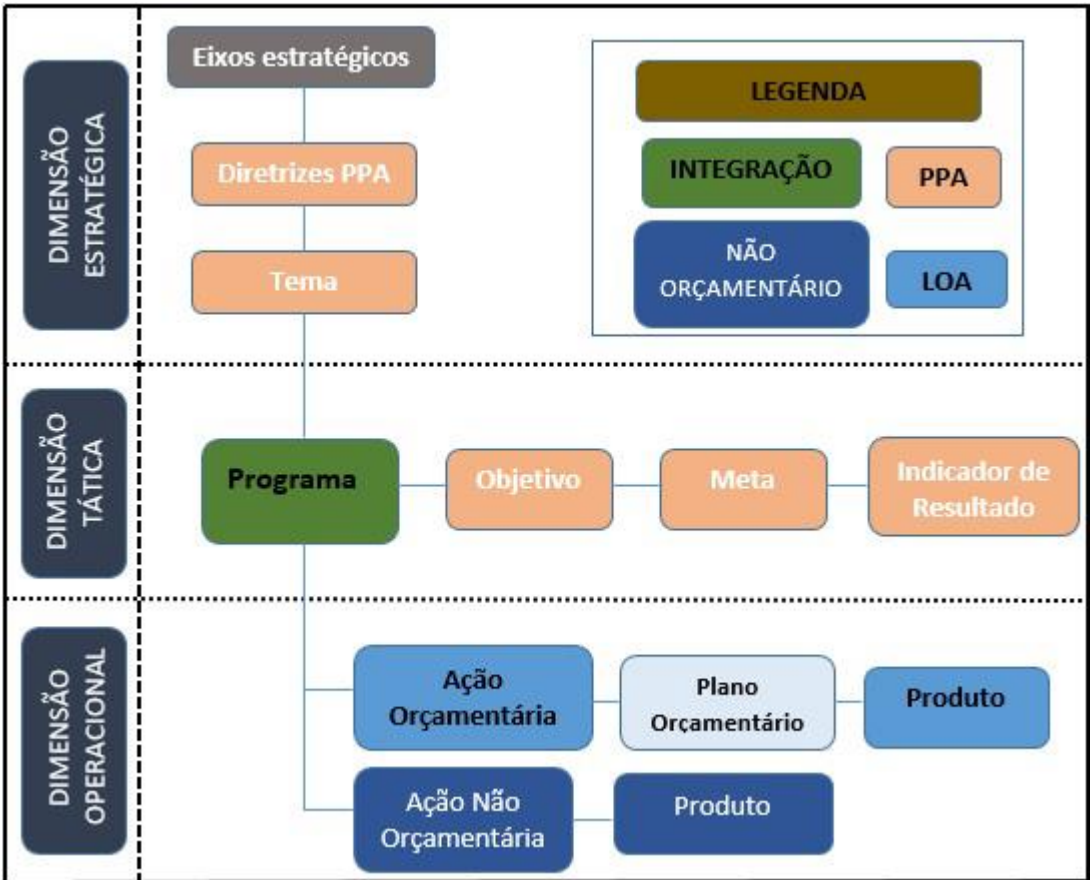
⁴ “Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual. [...] Art. 18. Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso” (BRASIL, 1967).

despendidos para obtenção dos resultados; e, por fim, “medida de desempenho” corresponde à finalidade de medir as realizações, que são o produto final, juntamente com os esforços que foram fundamentais para a execução do programa (GIACOMONI, 2019).

De acordo com a metodologia do Plano Plurianual em vigor (2020-2023), os programas e seus objetivos, metas e indicadores de resultado estão representados na dimensão tática. Seguindo essa metodologia, o programa é caracterizado pela “[...] categoria que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema” (BRASIL, 2021, p. 41).

Para melhor entendimento de sua elaboração, a Figura 3, a seguir, representa as três dimensões compreendidas nesta metodologia, que visa contribuir para um devido desenho dos programas, para auxiliar na avaliação das políticas públicas na medida em que identifica os objetivos e resultados esperados do programa (BRASIL, 2021).

Figura 3 – Metodologia de elaboração do PPA 2020-2023



Fonte: Brasil (2021, p. 41).

Percebe-se que as organizações estão inseridas em um processo de integração entre o planejamento (PPA) e o orçamento (LOA), tendo a LDO como norteadora das metas e das prioridades para a execução do orçamento, conforme consubstanciado na Constituição Federal de 1988.

O Decreto-Lei n.º 200/67 preconiza que

Art. 7. A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso (BRASIL, 1967, n.p.).

Observa-se, portanto, que o orçamento está inserido em um conjunto de leis e de normativas cujo objetivo é a execução do processo de gestão e de execução de políticas públicas, constituído por um sistema de planejamento orçamentário.

No entanto, Crepaldi e Crepaldi (2013, p. 19) entendem que “[...] lamentavelmente, o orçamento está longe de espelhar, entre nós, um plano de ação governamental referendado pela sociedade, tendendo mais, na verdade, para o campo da ficção”. Como exemplo disso, tem-se o contingenciamento anual com o qual as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sofrem a cada ano com o bloqueio de parte de seu orçamento, que normalmente recai em despesas discricionárias, tais como investimentos e custeio em geral, para o atingimento de metas fiscais impostas pela política neoliberal vigente, incidindo diretamente na eficácia das políticas de financiamento, gestão e avaliação dessas instituições.

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO) do ano de 2021, na dimensão operacional, que dispõe as ações orçamentárias a serem realizadas, as despesas pelas quais essas ações serão efetivadas estão dispostas em grupos de natureza da despesa (GND), discriminadas e codificadas em seis grupos: (a) pessoal e encargos sociais; (b) juros e encargos da dívida; (c) outras despesas correntes; (d) investimentos; (e) inversões financeiras; e (f) amortização da dívida.

No caso das instituições federais de ensino superior, são realizadas despesas, em sua maioria, nos grupos 1 (pessoal e encargos sociais), 3 (outras despesas correntes - custeio) e 4 (investimentos). Essa classificação é utilizada como um agregador de elemento de despesa, que tem como finalidade identificar os

objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para consecução de seus fins (MTO, 2021).

Para analisarmos o financiamento da educação pública superior, necessário se faz compreender a composição do fundo público, que é responsável pelo financiamento de todos os serviços públicos do país. Em linhas gerais, trata-se da arrecadação pelo pagamento, tanto pelos capitalistas quanto pelos trabalhadores, dos impostos, taxas e contribuições que são estabelecidas por lei e utilizadas para financiar todas as atividades do Estado (AMARAL, 2003).

Brettas (2013, p. 50) entende que, no Brasil, “[...] esta arrecadação não se dá de forma igualitária, muito menos progressiva, de modo que a maior parte advém de parcelas significativas do salário recebido pela classe trabalhadora”. Em recente estudo, Reis e Macário (2020, p. 27) baseiam-se em estudo da Secretaria da Receita Federal para demonstrar que 73,7% do total da carga tributária incide sobre o trabalho e o consumo, enquanto a tributação da propriedade e das transações financeiras não supera 6,7%.

Por meio da arrecadação desses recursos é que se dá o direcionamento das políticas públicas com saúde, educação, segurança, seguridade social, habitação, entre outras. No entanto, Salvador (2010) afirma que, nos últimos trinta anos, esses recursos têm sido utilizados para socorrer instituições financeiras falidas, fazendo com que os mercados financeiros passem a disputar cada vez mais recursos desse fundo, através do aumento de despesas financeiras contraídas pelo Estado. Para isso, medidas como privatizações, a Emenda Constitucional n.º 95/2016 (Teto de gastos) e diversas contrarreformas, como a da previdência, a trabalhista e a administrativa, foram implementadas para favorecer a política de ajuste fiscal (REIS; MACÁRIO, 2020).

Grande parte dos recursos que deveriam ser mobilizados para o atendimento das políticas sociais com aqueles que mais necessitam de proteção do Estado é direcionada para socorrer setores financeiros do Estado, com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública, fazendo do fundo público objeto de constantes disputas entre os interesses da classe trabalhadora e do capital (BRETTAS, 2012).

Amaral (2003, p. 59) aponta que os recursos do fundo público, “[...] além de financiar todas as atividades da burocracia do Estado, podem dirigir-se a duas vertentes: social e econômica”, o que, segundo Sguissardi (2003), pode revelar a natureza e os objetivos das políticas públicas em determinado tempo.

Nesse sentido, Reis e Macário (2020, p. 30) demonstram que

o total de recursos destinados cumulativamente, no período de 2003 a 2019, somente ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública (R\$ 8,431 trilhões), representou **11 vezes mais do que os recursos destinados às universidades** (R\$ 733,868 bilhões) e 54 vezes mais que os recursos recebidos pela área de ciência e tecnologia (R\$ 155,823 bilhões). Reis e Macário (2020, p. 30, grifo nosso)

Amaral (2021) apresenta levantamento a respeito dos recursos para o pagamento de Juros, Encargos e Amortização da dívida no período de 2014-2021, conforme gráfico 1, abaixo:

Gráfico 1 - Juros, Encargos e Amortização da dívida: Recursos financeiros no período de 2014-2021



Fonte: BRASIL (2021 *apud* AMARAL, 2021, p. 25).

Por essas análises, é possível notar como o Estado tem utilizado o fundo público para viabilizar a rentabilidade do capital na esfera financeira, por meio do pagamento de juros, encargos e amortização de sua dívida. Ante o exposto, sem olvidar os recursos destinados ao refinanciamento da dívida pública, que, segundo a Lei Orçamentária Anual de 2021 (BRASIL, 2021), representou, apenas no exercício de 2021, o montante de mais de R\$ 1,604 trilhão (Um trilhão e seiscentos e quatro bilhões de reais) torna-se obstáculo ao financiamento das políticas públicas sociais, sobretudo a educação superior.

A educação está consagrada em nossa atual Constituição Federal como um direito social e dever do Estado. Na União, o Ministério da Educação é o órgão implementador das políticas educacionais, e o financiamento das instituições federais de ensino superior se dá por recursos públicos, pois, conforme rege o art. 55 da LDB/1996, “caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996, n.p.). Em outro ponto, esse dispositivo legal também registra que:

Art. 69. **A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, **da receita resultante de impostos**, compreendidas as transferências constitucionais, **na manutenção e desenvolvimento do ensino público** (BRASIL, 1996, n.p., grifo nosso).

Outro aspecto que merece destaque está registrado no texto constitucional, o qual preceitua em seu artigo 207 que “[...] as universidades **gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira** e patrimonial [...]”. (BRASIL, 1988, n. p., grifo nosso). Em complemento a esse mandamento, o artigo 54, parágrafo 1º, inciso IV da LDB/1996 dispõe que as universidades gozam de autonomia para “[...] elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais” (BRASIL, 1996). Ainda sobre esse assunto, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, cuja aprovação se deu pela edição da Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, dispõe o seguinte:

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (BRASIL, 2014, n.p., grifo nosso).

O financiamento da educação pública superior ocorre, portanto, dentre outras formas, por meio da descentralização dos recursos do Tesouro Nacional para as entidades criadas legalmente para esse fim, que, no caso das IFES, estão sob a forma de autarquias ou de fundações públicas.

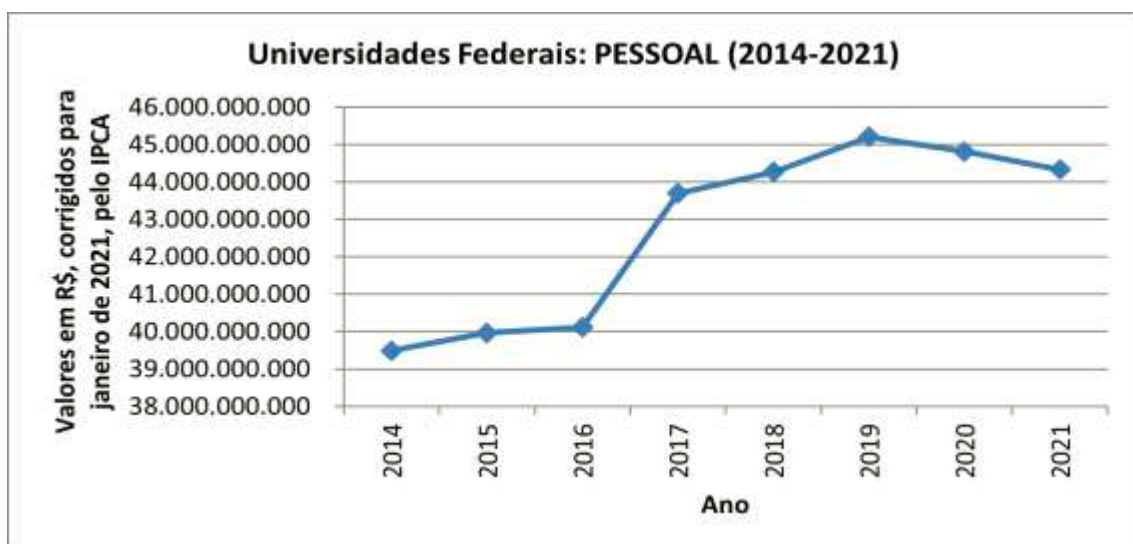
Segundo apuração do Ministério da Educação (MEC), evidenciada em Nota Técnica de sua Secretaria Executiva, apenas aproximadamente 10% dos recursos

recebidos pelas universidades públicas são utilizados de forma discricionária, ou seja, o restante é utilizado para pagamento de despesas obrigatórias, tais como pessoal ativo, inativo, pensões etc., sem olvidar o grau de rigidez existente nas despesas discricionárias, das quais podemos destacar os contratos com serviços continuados, como tarifas públicas e pessoal terceirizado (BRASIL, 2018).

Amaral (2021) apresenta a evolução das despesas no período de 2014-2021, considerando o ano vigente baseado na média adotada nos anos anteriores, em relação às despesas liquidadas/despesas autorizadas na LOA, cujos valores foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Os valores obtidos da Execução Orçamentária da União e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) foram divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nesse estudo, Amaral (2021) apresenta diversas áreas de despesas que competem ao setor público, das quais extraímos as que se referem às universidades públicas para demonstrarmos a evolução de suas despesas obrigatórias e discricionárias, conforme Gráficos 2, 3 e 4:

Gráfico 2 - Evolução dos recursos financeiros associados ao pagamento de Pessoal das Universidades Federais, no período 2014-2021

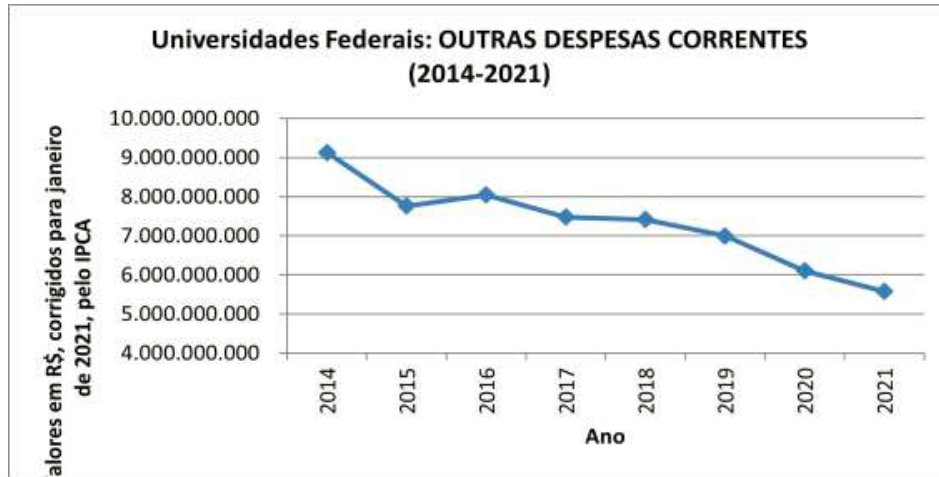


Fonte: Brasil (2021 *apud* AMARAL, 2021, p. 26).

O Gráfico 2 evidencia o crescimento das despesas com pagamento de docentes e técnico-administrativos durante o período de 2014 a 2019, cujo crescimento se deve aos reajustes com essas categorias, pactuados antes do

Governo Temer, e cujas quedas, em 2020 e 2021, revelam o desgaste salarial provocado pela inflação.

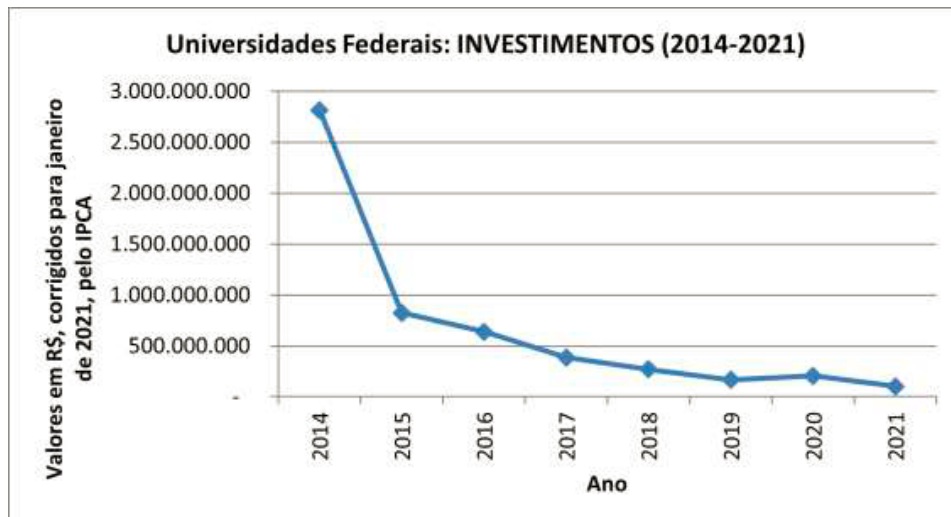
Gráfico 3 - Evolução dos recursos financeiros associados ao pagamento de Outras Despesas Correntes das Universidades Federais, no período 2014-2021



Fonte: Brasil (2021 apud AMARAL, 2021, p. 27).

No Gráfico 3, observa-se que as despesas discricionárias de custeio, tais como diárias, passagens, material de consumo, serviços de terceiros prestados (limpeza, vigilância, postaria, confecção de livros etc.), água, energia, publicações, entre outras de custeio das universidades, sofreram uma acentuada e preocupante redução que compromete o funcionamento dessas instituições, impactando em sua manutenção e sobrevivência.

Gráfico 4 - Evolução dos recursos financeiros associados aos Investimentos nas Universidades Federais, no período 2014-2021



Fonte: Brasil (2021 apud Amaral, 2021, p. 27).

O Gráfico 4 revela os valores investidos em despesas discricionárias de capital, as quais envolvem aquisição de softwares, planejamento e a execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos e materiais permanentes necessários à modernização das universidades públicas, cujos valores apontam para uma queda livre dos recursos nesse período, representando uma perda de 96,4% de 2014 a 2021. No entanto, Otranto (2006, p. 16) ressalta que

o financiamento da educação superior não pode ser visto como 'gasto' e sim como investimento da sociedade para a sociedade, uma vez que contribui significativamente para a soberania da nação e preservação de sua identidade cultural.

Esses dados corroboram com o exposto no estudo de Prestes e Sousa Junior (2017) quando demonstraram a preocupação com o aprofundamento da crise e precarização das IFES, devido à política fiscal adotada pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), que estabeleceu, por 20 anos⁵, um teto de gastos para o governo, o qual, associado às restrições orçamentárias ocasionadas pela queda da arrecadação tributária, afeta, ainda mais, a educação superior pública, que é mantida, quase que exclusivamente, por recursos públicos em “[...] um país marcado por graves distorções sociais e educacionais, determinadas historicamente por um processo de forte exclusão social” (PRESTES; SOUSA JÚNIOR, 2017, p. 172).

⁵ A vigência dos tetos de gastos geralmente varia de três a cinco anos, exceto no Brasil, que é o único país da América Latina e Caribe (ALC) com teto de seis anos ou mais (OCDE, 2020, p. 94).

5. METODOLOGIA

Em qualquer trabalho, seja de pesquisa científica ou não, é necessário conhecer o caminho pelo qual se deve percorrer, entender quais as etapas que serão enfrentadas e os instrumentos necessários para o êxito do objetivo. No caso da pesquisa científica, a escolha de um processo/procedimento metodológico adequado à resolução do problema pode garantir maior eficiência à investigação. Nesse sentido, ao tratar de procedimentos para a realização de pesquisas científicas, Gil (2018) entende que

[...] quando o pesquisador consegue rotular seu projeto de pesquisa de acordo com um sistema de classificação, torna-se capaz de conferir maior racionalidade às etapas requeridas para sua execução. O que pode significar a realização da pesquisa em tempo mais curto, a maximização da utilização de recursos e certamente a obtenção de resultados mais satisfatórios (GIL, 2018, p. 24).

Dessa forma, levando-se em consideração o planejamento adotado e a forma como está organizada, esta pesquisa caracteriza-se, quanto à abordagem do problema, como qualitativa, pois pretendeu verificar a existência de um modelo de participação nas decisões orçamentárias em uma instituição pública federal de ensino superior e analisar a metodologia e as ações institucionais que foram adotadas com vistas à implementação da gestão orçamentária participativa, prevista como um dos objetivos estratégicos existentes em seu Plano de Desenvolvimento Institucional vigente (UFPB, 2019). Nessa perspectiva, Wolcott (1994 *apud* RICHARDSON, 2017, p. 65) afirma que

a pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa. Isso significa que o pesquisador faz uma interpretação dos dados, o que inclui o desenvolvimento da descrição de uma pessoa ou de um cenário, a análise de dados para identificar temas ou categorias e, finalmente, interpretar ou tirar conclusões sobre seu significado, pessoal e teoricamente, mencionando as lições aprendidas e oferecendo mais perguntas a serem feitas. (WOLCOTT, 1994 *apud* RICHARDSON, 2017, p. 65).

Quanto aos objetivos, esta pesquisa caracteriza-se como descritiva, pois visa levantar informações contidas nas resoluções e relatórios de natureza interna e externa da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), para uma análise com vistas a revelar as características da gestão orçamentária participativa na instituição.

O problema de investigação consiste em saber se e como ocorre o processo de participação da comunidade acadêmica na gestão orçamentária da UFPB.

A opção pelo estudo ser realizado no âmbito dessa instituição se dá pela sua importância no cenário orçamentário, chegando a representar, nos últimos cinco anos (2016-2020), o terceiro maior orçamento em volume de recursos do Estado da Paraíba⁶. Não se pode desconsiderar também o seu excelente reconhecimento nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, assim como sua importância para o desenvolvimento local e regional.

Além disso, a escolha da UFPB como ambiente de pesquisa se justifica em razão do vínculo que o pesquisador possui com a instituição, pois, além de discente, é servidor da referida universidade desde o ano de 2008, exercendo atividades relacionadas à execução orçamentária. Desse modo, pôde observar diretamente, ao longo do tempo, os diversos processos e procedimentos administrativos no tocante à matéria orçamentária da instituição.

A coleta e as análises dos dados se concentraram nas resoluções, atas, relatórios de avaliação institucional interna e externa, relatórios de gestão, relatórios de auditoria interna e externa que tratam sobre gestão orçamentária participativa na UFPB, além da realização de consulta à instituição por meio do Sistema Eletrônico de Informação (e-SIC).

5.1 Coleta de dados

Esta pesquisa caracteriza-se como documental, uma vez que utiliza materiais que “[...] não tiveram nenhum tratamento analítico”, os quais consistem “em matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise” (SEVERINO, 2013, p. 107).

Com essa perspectiva, os dados foram coletados com base nos Planos de Desenvolvimento Institucional dos anos de 2014-2018 e 2019-2023, nos Relatórios de Gestão do período de 2017 a 2020, nos Relatórios de Avaliação Interna

⁶ Informação obtida através de consulta no Portal SAGRES-PB (<https://tce.pb.gov.br/sagres-online>), comparando-se o total das despesas executadas (empenhadas) pelo Governo do Estado da Paraíba e pelos dois maiores municípios (João Pessoa e Campina Grande), com as despesas executadas (empenhadas) pela UFPB, obtidas no Portal da Transparência do Governo Federal (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>).

produzidos pela Comissão Própria de Avaliação (CPA), nas resoluções do Conselho Superior da UFPB que tratam de matéria orçamentária e de planejamento, no Estatuto e Regimento Geral da instituição, como também por intermédio de solicitação de informação à Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), por meio do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC).

A coleta de dados, tem como base:

1. Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPB - é o documento que norteia o planejamento estratégico das instituições de ensino superior. Esse tipo de documento está previsto na Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e é de suma importância no processo de avaliação das instituições. A concentração foi no PDI elaborado para os anos de 2017 a 2020, por representar o período político do último reitorado e início do novo, com o objetivo de diagnosticar eventuais mudanças e/ou enfoques na transição dos respectivos planos de desenvolvimento institucionais e, de forma geral, analisar os possíveis melhoramentos ou inércia no tocante à matéria orçamentária participativa da instituição.

2. Relatórios de Avaliação Institucional Interna, produzidos pela comissão própria de avaliação, também instituída pelo SINAES, com o objetivo de conduzir os processos avaliativos da instituição (BRASIL, 2004). Nesse documento, coletamos informações relativas aos indicadores do Instrumento de Avaliação Institucional Externa (IAIE) 2017: 2.1 - Missão, objetivos, metas e valores institucionais; 4.5 - Processos de gestão institucional; 4.7 - Sustentabilidade financeira: relação com o desenvolvimento institucional; e 4.8 - Sustentabilidade financeira: participação da comunidade interna da UFPB, das últimas quatro avaliações que correspondem ao período de 2017-2020 para compreender a percepção da comunidade acadêmica da UFPB no período analisado. No entanto, no tocante aos indicadores citados, encontramos apenas informações referentes ao ano de 2019, uma vez que, nos demais anos, a CPA realizou avaliações em outros eixos temáticos propostos pelo SINAES.

3. Relatórios de Gestão, do período de 2017 a 2020, em que foram analisados os principais resultados alcançados pela UFPB, como também os dados que dizem respeito à execução orçamentária e financeira, em que está demonstrado o volume de recursos dispendidos por grupo de despesas (correntes e de capital) e

por ação orçamentária, haja vista as despesas obrigatórias e de caráter continuado, além de apresentar a evolução ou retração dessas despesas no âmbito da UFPB. Além disso, foram observadas e analisadas as informações sobre a governança, estratégia e desempenho institucionais.

4. Legislação federal e resoluções dos conselhos superiores da UFPB sobre matérias que tratam da gestão orçamentária e da governança, da criação de comitês e/ou comissões para tratar deste assunto.

5. Consulta aos responsáveis pela gestão orçamentária no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento, como também dos centros de ensino da UFPB, através da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), por meio do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Todo esse processo de coleta de dados foi realizado no período de setembro a outubro de 2021, cujas informações de natureza pública estão disponíveis nos sítios dos órgãos na internet (transparência ativa) ou foram solicitadas por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR) conforme rege a Lei de acesso à informação, Lei n.º 12.527, de 18/11/2011, regulamentada pelo Decreto n.º 7.724, de 16/05/2012. A requisição dessas informações se deu por meio de consulta aos responsáveis pela elaboração e distribuição orçamentária da UFPB, como também por consulta aos gestores (diretores) das unidades acadêmicas, por meio da Coordenação de Informação (CODEINFO) da UFPB, através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Os documentos coletados, de forma geral, foram produzidos no âmbito da UFPB, conforme podemos descrever no quadro abaixo:

Quadro 2 - Documentos coletados

Documento	Descrição
PDI UFPB 2014-2018	Plano de Desenvolvimento Institucional referente ao período de 2014 a 2018. Nesse documento, encontramos e analisamos as diretrizes estratégicas da instituição.
PDI UFPB 2019-2023	Plano de Desenvolvimento Institucional referente ao período de 2019 a 2023. Nesse documento, encontramos e analisamos as diretrizes estratégicas da instituição.
Relatório de Avaliação Institucional Interna	Autoavaliação institucional da UFPB, conduzida pela CPA no ano de 2019, referente à política de gestão (Eixo 4 - IAIE 2017) da

(continuação)

Documento	Descrição
	UFPB.
Relatórios de Gestão - UFPB 2017/2018/2019/2020	Relatórios que apresentam uma visão clara e concisa sobre a estratégia, governança e desempenho institucional da UFPB à sociedade e aos órgãos de controle.
Legislação e Resoluções CONSUNI	Estatuto da UFPB, Regimento Geral e Aprovação do orçamento interno da UFPB dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020.
Consulta através do e-Sic	Informações de natureza pública solicitada por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR) conforme rege a Lei de acesso à informação, Lei n.º 12.527, de 18/11/2011, regulamentada pelo Decreto n.º 7.724, de 16/05/2012.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

No tocante à consulta realizada através da plataforma e-Sic, levou-se em consideração a temática abordada, o Regimento Interno da UFPB e os elementos fundamentais que pudessem revelar a existência e o *modus operandis* da gestão orçamentária participativa no âmbito da Pró-Reitoria de Planejamento da UFPB e nos 16 (dezesesseis) centros de ensino da instituição analisada, atingindo toda a estrutura de ensino da UFPB. Para estas consultas, foram gerados 17 (dezessete) processos administrativos na plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação da Controladoria Geral da União, a saber: 23546.066089/2021-48, 23546.066084/2021-15, 23546.066079/2021-11, 23546.066113/2021-49, 23546.066097/2021-94, 23546.066115/2021-38, 23546.066106/2021-47, 23546.066094/2021-51, 23546.066101/2021-14, 23546.066108/2021-36, 23546.066184/2021-41, 23546.066182/2021-52, 23546.066111/2021-50, 23546.066100/2021-70, 23546.066188/2021-20, 23546.066066092/2021-61 e 23546.046402/2021-21, cuja complexidade se deu em razão do volume e riqueza de conteúdo das diversas respostas obtidas para fins de categorização e de organização, que não é tarefa de fácil construção (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 42), de acordo com os documentos encontrados e a legislação pertinente à temática. Tais consultas estão evidenciadas nos Apêndices A e B, e foram realizadas e colhidas no período de 04/10/2021 a 19/10/2021.

5.2 Tratamento de dados

O procedimento para a análise das informações que foram coletadas foi a técnica da análise de conteúdo e a triangulação de informações e de dados, que, segundo Gil (2019), consiste em confrontar as informações obtidas, com vistas a perceber o que foi registrado e o que efetivamente foi realizado.

Inicialmente, na análise dos PDIs 2014-2018 e 2019-2023, encontramos os objetivos estratégicos, além das metas a serem alcançadas na gestão orçamentária participativa. Na autoavaliação institucional efetuada pela CPA descrevendo a percepção da comunidade acadêmica através dos conceitos emitidos no tocante aos indicadores previstos no IAIE (2.1, 4.5, 4.7 e 4.8) do INEP, foram analisadas e correlacionadas as visões das avaliações internas realizadas no período delimitado da pesquisa.

A análise da legislação federal e de resoluções dos conselhos superiores da UFPB proporcionou a observação da estrutura organizacional e funcional, os procedimentos e a formação de conselhos e/ou comitês representativos de governança, realização e/ou acompanhamento do orçamento da UFPB.

As informações obtidas através de consulta pública, formulada através do e-SIC, foram primordiais à análise, haja vista a confiabilidade e relevância dessas informações que foram sistematizadas para finalização da análise, encerram o primeiro ciclo de análise.

Em seguida, com vistas à interpretação e análise dos dados, foi feito o uso da técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2011, p. 47), que é conceituada pela autora como

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) dessas mensagens (BARDIN, 2011, p. 47).

Bardin (2011) aponta que a utilização da análise de conteúdo prevê três fases fundamentais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. A pré-análise consiste na organização de todo o material coletado a partir dos critérios já definidos e expostos nesse capítulo; a exploração do material se refere à seleção

de acordo com as categorias e codificações que serão definidas a partir do referencial teórico e dos dados primários e secundários, e, por fim, realizaremos o tratamento dos resultados que serão colhidos a partir do exame e interpretação do conhecimento obtido nas primeiras fases com o objetivo de, embasados pela fundamentação teórica proposta no trabalho, atingir a resolução do problema de pesquisa.

Lüdke & André (1986) entendem que não existem normas ou procedimentos padronizados para a criação de categorias, mas pressupõe que um quadro teórico consistente pode auxiliar uma seleção inicial mais segura e relevante, fazendo com que as categorias reflitam os propósitos da pesquisa.

Assim, a análise buscou identificar três aspectos que se relacionam à gestão orçamentária participativa: a forma como se dá o financiamento da instituição; a Participação ou Política Participativa/Gestão Participativa em seus diversos centros de ensino; e a Institucionalização desse modelo de gestão orçamentária. Para auxiliar o entendimento, o Quadro 3 apresenta os critérios de categorização de análise.

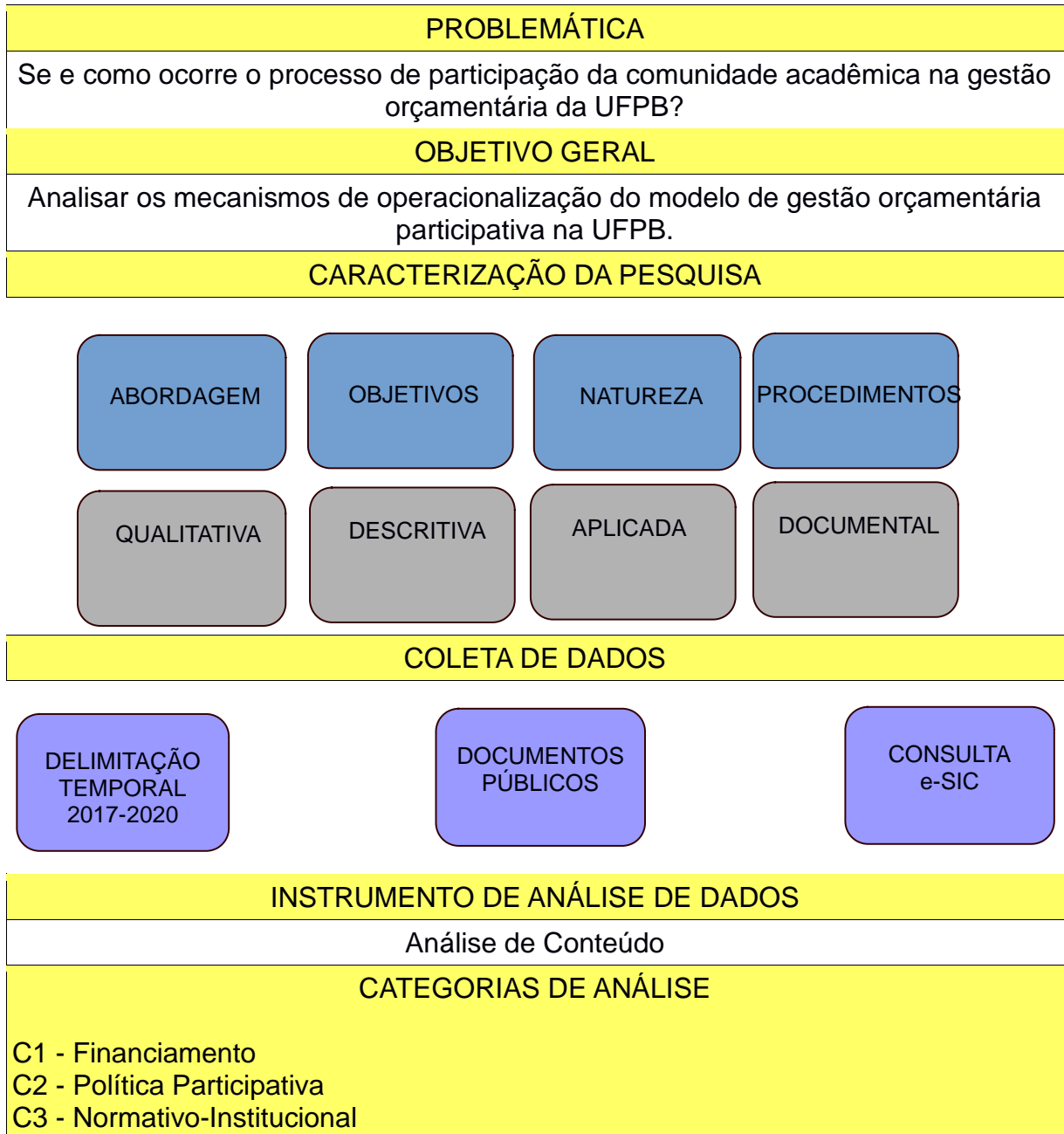
Quadro 3 - Categorias de análise

CODIFICAÇÃO	CRITÉRIO	DESCRIÇÃO
C1	Financiamento da instituição	Observar o processo de financiamento da instituição e verificar os valores que podem estar sujeitos ao processo participativo.
C2	Política Participativa	Verificar quais são os mecanismos utilizados e como se dá o processo participativo no orçamento da instituição.
C3	Normativo-Institucional	Quais os instrumentos que formalizam ou institucionalizam a gestão orçamentária participativa.

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

A Figura 4, a seguir, representa de forma sintetizada o percurso metodológico da presente pesquisa, visando facilitar o entendimento da metodologia utilizada.

Figura 4 – Percurso Metodológico



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

6.1 O contexto da coleta de dados

A Universidade Federal da Paraíba tem mais de 66 anos de existência. Desde a sua fundação, no ano de 1955, quando foi criada a Universidade da Paraíba, através da Lei Estadual n.º 1.366, de 02 de dezembro de 1955, é uma instituição de ensino superior dotada de personalidade jurídica e de autonomia didática, financeira, administrativa e patrimonial, cuja federalização foi dada através da Lei n.º 3.835/1960.

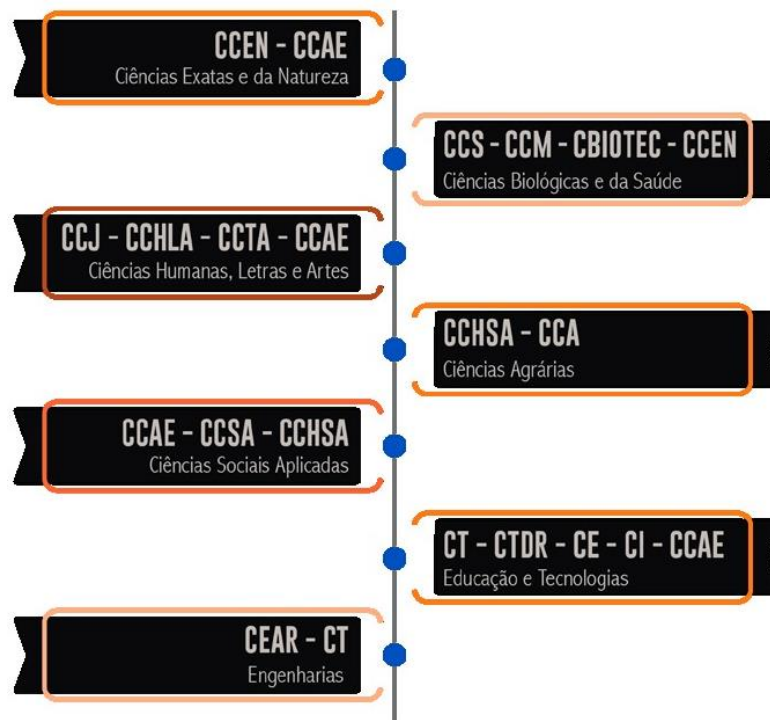
De estrutura multicampi, ao longo dos anos 1980, a UFPB passou a atuar em diversas cidades paraibanas, a saber: João Pessoa, Campina Grande, Areia, Bananeiras, Patos, Sousa e Cajazeiras. No entanto, no ano de 2002, com a edição da Lei n.º 10.419, de 09 de abril de 2002, os campi sediados nas cidades de Campina Grande, Patos, Sousa e Cajazeiras passaram a compor a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Em meados dos anos 2006, porém, mais um campus foi criado nas cidades de Mamanguape e Rio Tinto.

Atualmente, a UFPB possui 04 campi, conforme explicitado a seguir:

- I. Campus I - com sede em João Pessoa: Centro de Biotecnologia (CBIOTEC), Centro de Ciências Exatas e da Natureza (CCEN); Centro de Ciências Humanas e Letras e Artes (CCHLA); Centro de Ciências Jurídicas (CCJ); Centro de Ciências Médicas (CCM); Centro de Ciências da Saúde (CCS); Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA); Centro de Comunicação, Turismo e Artes (CCTA); Centro de Educação (CE); Centro de Energias Alternativas e Renováveis (CEAR); Centro de Informática (CI); Centro de Tecnologia (CT); Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional (CTDR);
- II. Campus II - no município de Areia: Centro de Ciências Agrárias (CCA);
- III. Campus III - no município de Bananeiras: Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias (CCHSA);
- IV. Campus IV - nos municípios de Rio Tinto e Mamanguape: Centro de Ciências Aplicadas e Educação (CCAIE).

A Figura 5 apresenta uma visão da organização dos 16 centros de ensino da UFPB, nas mais diversas áreas do saber:

Figura 5 - Centros de ensino da UFPB



Fonte: UFPB (2021, p. 12).

A UFPB, no cumprimento de sua missão institucional, desenvolve suas atividades com base no tripé: ensino, pesquisa e extensão.

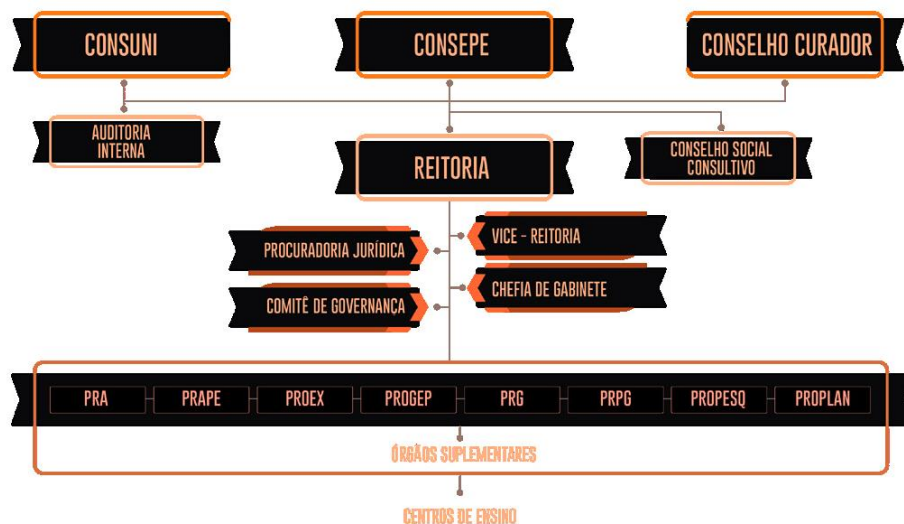
De acordo com as informações coletadas no Relatório de Gestão do ano de 2020, essa universidade atende a 29.814 alunos matriculados nos 124 cursos de graduação, sendo 113 presenciais e 11 a distância. No âmbito da pós-graduação, possui 40 doutorados, 60 mestrados acadêmicos, 13 mestrados profissionais e 12 especializações, além das 17 residências médicas e 5 não médicas, perfazendo o total de 5.497 estudantes nesses cursos.

Na pesquisa, tem 2.117 alunos de iniciação científica, 380 grupos de pesquisa cadastrados no CNPQ e 1.356 linhas de pesquisa. No tocante às ações de extensão universitária, conta com 154 cursos e 5.089 discentes envolvidos em 915 projetos (UFPB, 2021).

A instituição possui um quadro de pessoal com 2.802 docentes efetivos, 146 docentes substitutos/visitantes, 3.495 servidores técnico-administrativos e 859 terceirizados. Seu orçamento anual de 2020 injetou na economia do Estado da Paraíba o montante de R\$ 1.790.371.660,00 para despesas com pessoal, capital e outras despesas correntes (UFPB, 2021, p. 16).

Sua estrutura organizacional está descrita na Resolução CONSUNI n.º 07/2002, em seu Regimento Geral e através da Resolução CONSUNI n.º 257/79, podendo ser demonstrada conforme a figura abaixo:

Figura 6 - Estrutura Organizacional da UFPB



Fonte: UFPB (2021, p. 13).

Os órgãos superiores deliberativos são formados pelo Conselho Universitário (CONSUNI), Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) e o Conselho Curador. A Administração Central abrange a Reitoria e as Pró-reitorias.

Os centros de ensino, já expostos na Figura 5, coordenam as atividades de ensino, pesquisa e extensão, exercendo de forma setorial, as funções deliberativas e executivas da administração (UFPB, 2021). Em relação à função deliberativa dos centros de ensino, podemos perceber a existência do Conselho de Centro.

De acordo com a Resolução CONSUNI n.º 07/2002,

Art. 50. O Conselho de Centro é o órgão deliberativo superior, no âmbito do respectivo Centro, em matéria administrativa e didático-científica, com atribuições especificadas no Regimento Geral, com a seguinte composição:

I - o Diretor do Centro, como seu Presidente;

- II - o Vice-Diretor do Centro como seu Vice-Presidente;
- III - os Chefes de Departamento;
- IV - os Coordenadores de Curso;
- V - uma representação do pessoal discente, indicada na forma do Regimento Geral;
- VI - um representação do pessoal técnico-administrativo, eleito pelos seus pares, para mandato de um ano, permitida uma única recondução para mandato consecutivo (UFPB, 2002, n.p.).

O Conselho de Centro faz parte da composição administrativa de cada Centro de Ensino, e sua formação demonstra o caráter representativo dos segmentos que compõem a UFPB, ou seja, docentes, discentes e técnico-administrativos.

Também cabe mencionar que a UFPB possui, em sua estrutura organizacional, o Núcleo de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (NPDS), unidade criada com a intenção de coordenar suas ações para a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas na UFPB.

Dessa forma, a instituição se insere na luta em atingir a meta 16.7⁷, que visa garantir que a tomada de decisão seja responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis das instituições (IPEA, 2019), na busca pelo aperfeiçoamento e qualidade da alocação dos recursos orçamentários que financiam o ensino, a pesquisa e a extensão.

Seguindo a metodologia adotada, passaremos a discutir, em seguida, as categorias de análise adotadas (C1, C2, eC3), já conhecidas e explicitadas no capítulo anterior, que servirão para o atingimento dos objetivos propostos.

6.2 Recursos Financeiros da UFPB

A UFPB, por ser uma autarquia federal subordinada ao Ministério da Educação, integra o orçamento geral da União. Nesse sentido, os recursos financeiros que ela recebe, oriundos do Tesouro Nacional, são controlados pelo MEC através dos programas e ações planejadas no Plano Plurianual aprovado pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2021).

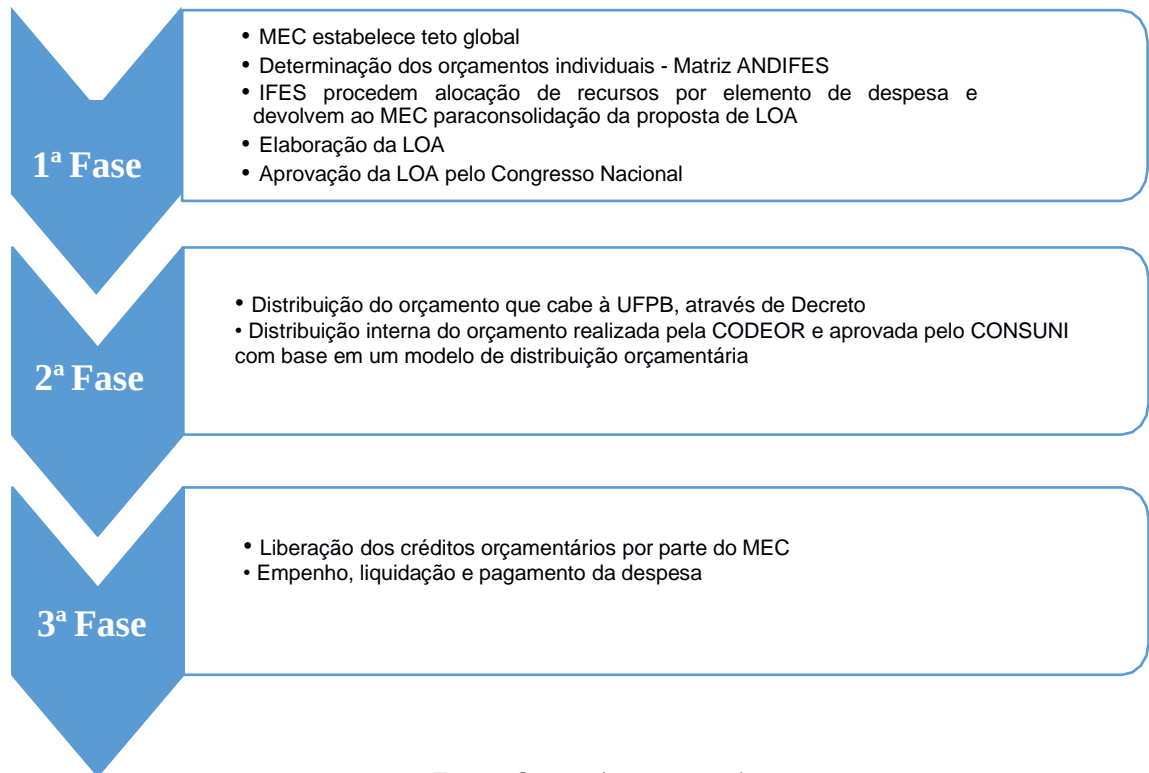
A UFPB submete seu planejamento orçamentário ao MEC, que, por sua vez, o integra à Lei Orçamentária Anual, seguindo as diretrizes governamentais. Dessa

⁷Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Meta 16.7. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>.

maneira, as metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição devem considerar a previsão orçamentárias de cada ano.

Como ilustrado no estudo de Sousa (2021), o processo de planejamento, distribuição e execução orçamentária na UFPB pode ser demonstrado conforme disposto na Figura 7:

Figura 7 - Fases do processo orçamentário da UFPB



Fonte: Sousa (2021, p. 83).

Nota-se que, apesar de ser autônoma para elaborar e aprovar seu próprio orçamento, conforme rege o art. 54, parágrafo 1º, incisos III e IV da LDB (BRASIL, 1996, n. p.), a UFPB, assim como as demais, está sujeita ao MEC e aos contingenciamentos orçamentários realizados mediante Decretos⁸. Os recursos

⁸ Decretos de contingenciamentos referentes ao período da pesquisa: **Decreto nº. 8.961, de 16 de janeiro de 2017**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2017 e dá outras providências; **Decreto nº. 9.276, de 2 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2018 e dá outras providências; BRASIL. **Decreto nº. 9.711, de 15 de fevereiro de 2019**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências; **Decreto nº. 10.249, de 19 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2020 e dá outras providências.

necessários à manutenção e ao funcionamento da UFPB, entre os quais as despesas de custeio e investimentos, devem ser autorizados pelo MEC para inclusão na LOA, como também estão sujeitos às diretrizes orçamentárias que visam o atingimento de metas fiscais estabelecidas pela LDO, além do teto de gastos imposto pela política fiscal determinada pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016).

Em contraponto, ao analisar o estatuto da UFPB, nota-se que a aprovação de seu orçamento anual é da alçada do CONSUNI, a quem compete “[...] aprovar a proposta orçamentária, o orçamento interno da Universidade e a abertura de créditos adicionais, bem como a prestação de contas anual do Reitor” (UFPB, 2002). O Quadro 4, abaixo, mostra as resoluções e o montante aprovado em cada ano do período delimitado da pesquisa, com exceção do ano de 2017, em que não foi encontrado aprovação do orçamento interno. Apesar dessa ausência, o orçamento total da UFPB para o exercício de 2017, e que foi aprovado pela LOA - 2017 (BRASIL, 2017b, p. 1509), foi de R\$ 1.493.198.195,00.

Quadro 4 - Aprovação do orçamento interno da UFPB (2017-2020)

Ano-Base	Resolução CONSUNI	Descrição	Data da aprovação	Valor (R\$)
2017	Não encontrada	-	-	1.493.198.195,00
2018	23/2018	Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba para o exercício financeiro de 2018.	16/11/2018	1.599.300.212,00
2019	23/2019	Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba para o exercício financeiro de 2019.	23/12/2019	2.002.764.016,00
2020	05/2020	Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba para o exercício financeiro de 2020.	22/07/2020	1.676.137.260,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da UFPB (2018b, 2019c e 2020b).

Convém esclarecer que os valores expostos no quadro acima incluem as despesas de pessoal e outras delas decorrentes, observando o princípio do Orçamento Bruto, encontrado no art. 6º da Lei n.º 4.320/64. O fato de não se encontrar aprovação do orçamento do exercício de 2017 e aprovações tardias ao início da execução nos demais exercícios financeiros causa estranheza e vai na contramão de premissas necessárias à integração entre planejamento e execução, como lembram Ribeiro e Bliacheriene (2013, p. 31):

- (iii) É importante a administração do processo por meio de cronograma gerencial e operacional com etapas claramente especificadas; produtos definidos e configurados; participação organizada e responsável dos agentes envolvidos; e circulação de informações, garantindo o crescimento da confiança e da credibilidade nos diversos níveis da Administração.
- (iv) O ciclo orçamentário deve ser desenvolvido como processo contínuo de análise e decisão ao longo de todo exercício financeiro.
- (v) Deve haver integração entre execução orçamentária e sua elaboração, conferindo racionalidade e vitalidade ao processo, por meio da padronização e agilidade na produção de informações gerenciais que subsidiem, simultaneamente, as decisões que ocorrem no desencadeamento dos dois processos.
- (vi) Deve haver incorporação das repercussões de decisões geradas em uma das instâncias quando afetam o desenvolvimento de outras.
- (vii) É essencial a criação de instrumentos de atualização das projeções de fechamento da execução e da elaboração do orçamento para subsidiar a tomada de decisão no âmbito das metas fiscais a serem atingidas.

Quanto aos valores destinados aos centros de ensino, seguindo as diretrizes do MEC, que estabelecem que o orçamento discricionário, em geral o orçamento de custeio, com base em uma matriz de distribuição orçamentária observada por Sousa (2021), se dá com base no número de alunos equivalentes de graduação e pós-graduação, de professores doutores, da produção científica e de professores e alunos que desenvolvem atividades de extensão. O Quadro 5 demonstra os valores que foram aprovados para cada Centro de Ensino em seus respectivos anos, com exceção do exercício de 2017, dada a ausência de documento de aprovação do orçamento interno da UFPB.

Quadro 5 - Orçamento discricionário dos centros de ensino

Centros de Ensino	UGR ⁹	2018	2019	2020
CBIOTEC	150904	85.990,00	85.990,00	85.990,00
CCSA	150652	480.744,00	482.824,00	482.824,00
CCEN	150901	1.059.909,00	1.059.908,00	1.059.908,00
CCHLA	150653	965.112,00	970.809,00	970.809,00
CCS	150654	1.916.076,00	3.148.039,00	3.148.039,00
CT	150655	776.841,00	783.254,00	783.254,00
CE	150656	403.589,00	402.403,00	402.403,00
CCA	150905	773.414,00	683.871,00	683.871,00
CCHSA	150906	4.846.676,00	8.418.916,00	8.418.916,00
CCJ	150657	188.056,00	188.055,00	188.055,00
CCAE	150659	641.809,00	646.264,00	646.264,00
CCM	150660	494.732,00	494.731,00	494.731,00
CTDR	151831	85.620,00	86.921,00	86.921,00
CI	152643	135.219,00	135.752,00	135.752,00
CEAR	152644	91.793,00	92.435,00	92.435,00
CCTA	152645	360.313,00	365.261,00	365.261,00
TOTAIS		13.305.893,00	18.045.433,00	18.045.433,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da UFPB (2018b, 2019c e 2020b).

Cabe destacar que o orçamento autorizado para os centros de ensino não compõe parcelas relativas aos contratos de prestações de serviços de natureza continuada (limpeza, vigilância, portaria etc.), auxílios financeiros a estudantes, entre outras despesas de competência regimental das pró-reitorias da UFPB.

De acordo com o relatório de gestão do ano de 2020 (UFPB, 2020), que evidencia as principais ações orçamentárias discricionárias executadas para o funcionamento das atividades da UFPB, tem-se as informações que estão dispostas no Quadro 6:

Quadro 6 - Principais ações de custeio orçamentário da UFPB

Ação	Descrição
20GK	Fomento às ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão
20RK	Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
20RL	Funcionamento de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica

⁹ Unidade Gestora Responsável: código utilizado no SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal para identificar a unidade administrativa em que se executa o orçamento.

(continuação)

Ação	Descrição
2994	Assistência ao Estudante da Educação Profissional e Tecnológica
4002	Assistência ao Estudante de Ensino Superior
8282	Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior

Fonte: UFPB (2020a, p. 109).

Essas ações orçamentárias possibilitam o controle e o acompanhamento das atividades programadas da UFPB e permite, segundo Kohama (2016), um melhor aproveitamento dos recursos, pois proporciona critérios objetivos de análise e decisão, com o estabelecimento de atividades adequadas aos objetivos. No entanto, poder-se-ia pensar uma forma de especificação dessas ações na UFPB com maior transparência, haja vista o caráter genérico de suas descrições.

Os valores utilizados nessas ações, segundo os relatórios de gestão da UFPB, para o período analisado na pesquisa e em valores corrigidos para janeiro de 2021 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estão dispostos no Quadro 7 a seguir.

Quadro 7 - Valores de execução das principais ações orçamentárias

Ações	2017	2018	2019	2020
20GK	R\$ 894.469	R\$ 195.020	R\$ 249.611	R\$ 231.304
20RK	R\$ 119.172.982	R\$ 117.095.859	R\$ 94.327.380	R\$ 86.396.745
20RL	R\$ 8.148.059	R\$ 6.554.713	R\$ 8.535.115	R\$ 7.910.349
2994	R\$ 2.359.476	R\$ 2.287.520	R\$ 2.347.887	R\$ 2.175.700
4002	R\$ 40.702.612	R\$ 38.744.529	R\$ 40.870.015	R\$ 37.872.728
8282	R\$ 27.758.316	R\$ 5.603.174	R\$ 21.410.173	R\$ 20.134.557
TOTAIS	R\$ 199.035.914	R\$ 170.480.815	R\$ 167.740.179	R\$ 154.721.383

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da UFPB (2018a, 2020a).

Os valores das ações orçamentárias do Quadro 7 refletem todo o orçamento discricionário da UFPB, incluindo as despesas contratuais existentes para a manutenção (limpeza, vigilância, terceirizados, água, energia elétrica etc.), que estão diretamente relacionados ao desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão da UFPB.

Percebe-se maior queda no financiamento das ações de fomento às ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão (20GK), correspondendo a uma redução de mais de 74% no período analisado. Na ação orçamentária 20RK, que corresponde às despesas com o funcionamento de instituições federais de ensino superior, esta sofreu uma redução de 27,5%, o que representa um montante negativo de R\$ 32,7 milhões. Quando consideramos a totalidade das ações orçamentárias acima, o montante sofre uma redução de mais de 22% do ano de 2017 para o ano de 2020, passando de R\$ 199 milhões para R\$ 154,7 milhões.

Por essa análise, ratifica-se a preocupação observada por Prestes e Sousa Junior (2017) no tocante à precarização das IFES em razão das políticas fiscais adotadas. Isso também é observado por Amaral (2021) quando apresenta estudo da desconstrução das ações governamentais no Brasil.

Essa política de cortes orçamentários da educação prejudica àqueles que mais financiam e (contraditoriamente) necessitam da implementação de políticas públicas (a classe trabalhadora), e só favorece à rentabilização do capital na esfera financeira, por meio do pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública ao longo dos últimos anos, conforme observado no estudo de Salvador (2010) e de Reis e Macário (2020).

O Quadro 8 apresenta o valor total aprovado para o orçamento da UFPB em comparação com o orçamento aprovado para os centros de ensino:

Quadro 8 - Percentual do orçamento dos centros de ensino em relação ao orçamento total aprovado para a UFPB.

Ano-Base	Valor Total – UFPB	Valor Total – Centros de Ensino	%
2017	1.493.198.195,00	Não encontrado	-
2018	1.599.300.212,00	13.305.893,00	0,8319
2019	2.002.764.016,00	18.045.433,00	0,9010
2020	1.676.137.260,00	18.045.433,00	1,0766

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da UFPB.

Ao analisar os valores aprovados para execução de suas atividades, constata-se o alto valor vinculativo do orçamento da UFPB e o baixo valor discricionário a ser executado pelos centros de ensino, cujos valores podem representar um início de debate para validação de um modelo participativo na

gestão orçamentária da UFPB, conforme disposição da OCDE (2020) de que o orçamento participativo lida com a limitação orçamentária.

Não obstante essa limitação de recursos discricionários, a possibilidade de mobilização da comunidade acadêmica da UFPB em torno da destinação dos recursos pode contribuir para a educação orçamentária na instituição (OCDE, 2020). Ademais, numa gestão orçamentária participativa, a tomada de decisão pode ser sobre o destino de uma parte dos recursos públicos disponíveis (UN-HABITAT, 2004).

6.3 Política Participativa na UFPB

O PDI 2019-2023 da UFPB registra, em seus objetivos estratégicos sob a perspectiva do orçamento, que se deve “Assegurar uma gestão orçamentária e financeira participativa e eficiente, priorizando as ações estratégicas” (UFPB, 2019a, p. 15). Da mesma forma, existe, sob a Perspectiva da Gestão Administrativa, a necessidade de “Desenvolver e executar rotinas participativas de planejamento, avaliação e controle” (UFPB, 2019a, p. 17).

Nesse sentido, buscamos analisar os mecanismos de operacionalização do modelo de gestão orçamentária participativa da UFPB, precisamente em seus centros de ensino, onde são gerados e difundidos conhecimentos por meio de ensino, pesquisa e extensão.

Os centros de ensino foram consultados por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), conforme consta no Apêndice B, cujas respostas foram sintetizadas no Quadro 9, a seguir.

Quadro 9 - Síntese das respostas obtidas por meio das consultas e-SIC

CENTRO	REALIZA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA	EXISTE COMITÊ PARTICIPATIVO	COMO SE DÁ A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ACADÊMICA	ROTINA PARTICIPATIVA
CCTA	NÃO	NÃO	REUNIÕES COM CHEFIA DEPARTAMENTAL	NÃO HÁ DISCUSSÃO NO CONSELHO DE CENTRO
CCJ/SR ¹⁰	NÃO	NÃO	GESTÃO ADMINISTRATIVA	PROCESSO EM CONSTRUÇÃO
CCJ/JP ¹¹	SIM*	NÃO	GESTÃO ADMINISTRATIVA EM REUNIÃO COM DIVERSOS SETORES	NÃO HÁ ROTINA PRÉ-ESTABELECIDADA
CCSA	NÃO	NÃO	GESTÃO ADMINISTRATIVA	PROCESSO EM CONSTRUÇÃO
CBIOTEC	SIM	NÃO	DISCUSSÕES CONSELHO DE CENTRO	EM CONSONÂNCIA COM O PAC - PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES
CE	SIM	NÃO	DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES COM BASE EM PLANEJAMENTO COLETIVO	CONSTRUÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE DEMANDAS A PARTIR DA DESCENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
CCHLA	SIM	NÃO	ELABORAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COM A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE	EXISTEM COMISSÕES TEMÁTICAS NO CCHLA PARA DISCUSSÃO DE PRIORIDADES
CCEN	NÃO	NÃO	NÃO HÁ	NÃO HÁ
CI	SIM	NÃO	CONSELHO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO	PROGRAMA CI-PARTICIPATIVO, ATRAVÉS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO CI.
CT	SIM	SIM ¹²	DISCUSSÕES EM CONSELHO DE CENTRO	REUNIÕES EM CONSELHO DE CENTRO E QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO

¹⁰ CCJ - Santa Rita

¹¹ CCJ - João Pessoa

¹² Comissão de Aquisições e Contratos

CENTRO	REALIZA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA	EXISTE COMITÊ PARTICIPATIVO	COMO SE DÁ A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ACADÊMICA	ROTINA PARTICIPATIVA
CTDR	SIM	NÃO	DISCUSSÕES EM CONSELHO DE CENTRO	FOCO NO PAC - PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES DA UFPB
CCHSA	SIM*	NÃO	GESTÃO ADMINISTRATIVA	HÁ REUNIÃO SEMESTRAL NO CONSELHO DE CENTRO PARA APRESENTAÇÃO DOS INVESTIMENTOS, AQUISIÇÕES E CONTRATAÇÕES
CCA	SIM	SIM*	DISCUSSÕES EM CONSELHO DE CENTRO	APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIO AO CONSELHO DE CENTRO
CEAR	SIM	NÃO	DISCUSSÕES EM CONSELHO DE CENTRO	PROCESSO EM CONSTRUÇÃO
CCS	SIM	SIM ¹³	DISCUSSÕES EM CONSELHO DE CENTRO E DA COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SETORIAL E ORÇAMENTÁRIO	ELABORAÇÃO DE PLANO SETORIAL ESTRATÉGICO POR MEIO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS
CCAE	SIM	NÃO	DISCUSSÕES CONSELHO DE CENTRO	REUNIÕES NO CONSELHO DE CENTRO
CCM	SIM*	NÃO	GESTÃO ADMINISTRATIVA	REUNIÕES DA EQUIPE ADMINISTRATIVA DO CENTRO

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas das consultas realizadas (2022).

Observa-se que a maioria dos centros de ensino informaram que realizam uma gestão orçamentária participativa. No entanto, a perspectiva dessa participação difere da principal característica do orçamento participativo difundida pela doutrina e pelos municípios brasileiros de que a participação no processo deve ser exercida de forma voluntária, individual e direta, e não necessariamente por meio de representantes.

¹³ Comissão de Planejamento Estratégico Setorial e Orçamentário

O exercício da participação nessas unidades da UFPB se assemelha ao modelo adotado em algumas cidades europeias, em que “[...] a participação dos indivíduos é mediada por instâncias da democracia representativa convencional” (UN-HABITAT, 2004, p. 71). Nesse caso, não há uma participação direta da comunidade acadêmica da UFPB nas tomadas de decisões orçamentárias, indo de encontro ao entendimento da OCDE (2020, p.104), como explicitado a seguir:

Normalmente, no orçamento participativo, reserva-se uma parcela limitada do orçamento geral, e a população é convidada a manifestar sua opinião acerca do melhor uso desses recursos. Além de informar a destinação de recursos, pode contribuir para promover a educação orçamentária básica e a mobilização significativa das pessoas.

Em que pese que o Estatuto da UFPB, aprovado pela Resolução CONSUNI n.º 07/2002, tenha sido editado sob a égide da administração pública gerencial, implementada no Brasil ao final dos anos 1990, esse documento traz em seu corpo pulsos de uma democracia representativa, ao estabelecer o Conselho de Centro como órgão deliberativo superior em matéria administrativa e didático-científica no âmbito de cada Centro. Sua composição está amparada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, obedecendo ao “[...] princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional” (BRASIL, 1996, n.p.).

Por um lado, boa parte dos centros de ensino entendem que realizam uma gestão orçamentária participativa, mesmo que com características de um modelo representativo, já demonstra características de governança pública, trazidas por Matias-Pereira (2010) como uma forma de equilíbrio de poder entre os envolvidos — discentes, docentes, gestores e colaboradores —, no intuito de permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.

Ademais, deve-se levar em consideração a dimensão pedagógica proporcionada pelo orçamento participativo e que foi apontado por Luchmann (2012, p.515) como sendo uma “escola de cidadania”.

Por outro lado, alguns centros de ensino informaram que realizam uma gestão orçamentária participativa, mas que as decisões sobre o orçamento são tomadas internamente pela gestão administrativa do Centro, revelando características de um gerencialismo puro, como citado por Abrucio (1997), em que se destacam as técnicas gerenciais e ajustes estruturais com foco na redução de custos.

No tocante à existência de comissões e/ou conselhos deliberativos em gestão orçamentária, apenas o CT e o CCS informaram a existência de comissões específicas. O CT informou a existência de uma “Comissão de Aquisição e Contratos” composta apenas por servidores da UFPB. O CCS informou que existe a Comissão de Planejamento Estratégico Setorial e Orçamentário, composta por docentes, servidores técnico-administrativos e representação estudantil. O CCAE, informou que, desde 2016, vem avançando no planejamento orçamentário participativo. Nesse caso, inclusive, concorreu a um prêmio de inovação da Escola Nacional de Administração Pública¹⁴.

Para atingir uma participação mais efetiva na formulação de seu orçamento, e seguindo os preceitos de Fedozzi (2014) de que a elaboração do orçamento participativo deve ser discutida de forma pública e aberta em encontros específicos, as universidades públicas, dentro de seus arranjos institucionais e de sua autonomia administrativa concebida pela Constituição Federal de 1988, podem instituir uma articulação entre a participação e a representação, através de debates ou assembleias locais em seus centros de ensino, como forma de fortalecimento da democracia local e renovação cultural ligados a uma nova institucionalidade política e inclusão social (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 76).

Em resposta à consulta realizada com base na Lei de acesso à informação, o representante do CCM revelou que:

Um orçamento participativo é bastante saudável para qualquer instituição, contudo, a concretização das ideias em ações depende de muitos atores e ação de todos, pois não basta ter boa intenção e uma ideia democrática, necessita que ela esteja alinhada ao teto orçamentário, às rotinas administrativas da UFPB, aos pregões abertos e, principalmente, às leis e normas em vigor

Por essa análise, percebe-se a predisposição do gestor em descentralizar o poder e estabelecer um caráter mais democrático às decisões orçamentárias. Porém, sua efetividade, na visão de Luchmann (2012), carece de disposição política e arranjos institucionais que favoreçam essa prática, em virtude da necessidade de todo um alinhamento e interesse da alta gestão e das normas vigentes.

6.4 Aspecto Normativo-Institucional da UFPB

¹⁴ <https://www.ufpb.br/ccae/contents/noticias/orcamento-participativo-na-ufpb-concorre-ao-premio-de-inovacao-da-enap>

Os centros de ensino que responderam não realizar gestão orçamentária participativa apontam a ausência de uma norma interna da UFPB como uma das principais dificuldades para tratar desse assunto no âmbito de suas unidades. Esse aspecto burocrático é recorrente nas universidades federais, cuja concepção é dominada pela multiplicidade orgânica e sob a racionalidade formal de regras e normas existentes no serviço público (VIEIRA; VIEIRA, 2004). Dessa forma, passamos a analisar as normas legais e internas da UFPB que podem revelar essa ausência, como também as que contribuiriam para uma gestão orçamentária participativa.

Encontramos no Estatuto dessa instituição que a composição de sua estrutura se dá através da: “[...] I - Assembleia Universitária; II - órgãos de administração superior; III - órgãos de administração setorial; IV - órgãos suplementares; V - órgãos de apoio administrativo” (UFPB, 2002, n.p.). Dentre os órgãos da administração superior, há órgãos deliberativos, consultivos e executivos, como o Conselho Universitário - CONSUNI; o Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão - CONSEPE e o Conselho Curador. Como órgãos consultivos e executivos, respectivamente, o Conselho Social Consultivo e a Reitoria (UFPB, 2002).

Para o exercício da gestão democrática nas instituições públicas de educação superior, a LDB dispõe que deve ser “[...] assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional” (BRASIL, 1996, n. p.).

O Conselho Universitário da UFPB é o órgão deliberativo superior em matéria de sua política geral e compõe-se:

- I - do Reitor, como Presidente;
- II – do Vice-Reitor, como Vice-Presidente;
- III - do Pró-Reitor de Administração;
- IV - do Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento;
- V - dos Diretores de Centros;
- VI - de um representante do pessoal docente de cada Centro;
- VII - da representação do pessoal discente;
- VIII - da representação de pessoal técnico-administrativo;
- IX - de um representante da comunidade (UFPB, 2002, n.p.).

A esse Conselho cabe, além da formulação da política geral da UFPB, a aprovação da proposta orçamentária e o orçamento interno, como também,

aprovação e formulação do regimento dos órgãos deliberativos superiores, ouvidos o CONSEPE e o Conselho Curador, em matéria de sua competência (UFPB, 2002).

Em matéria orçamentária, o Conselho Curador tem a competência de apreciar e emitir parecer da proposta orçamentária e orçamento interno da UFPB para aprovação pelo CONSUNI. O referido Conselho é composto por três professores da Universidade representantes do Conselho Universitário; três professores da Universidade representantes do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão; representação do pessoal discente indicada na forma do Regimento Geral; um representante da comunidade escolhido pelo Conselho Social Consultivo (UFPB, 2002).

Em questões orçamentárias, percebe-se, que, da mesma forma que na composição dos conselhos de centro, apenas o caráter representativo nesses órgãos superiores da UFPB. Apesar do caráter deliberativo e de gestão democrática amparada pela LDB, que estabelece que os docentes devem ocupar setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado, o entendimento de Bobbio (1986, p. 12 *apud* TAVEIRA, 2010) é no sentido de que o exercício da cidadania está diretamente ligado a “[...] um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

Nesse cenário, verifica-se que a estrutura orgânica da UFPB carece de aprimoramento para que os espaços de construção coletiva do orçamento da instituição sejam fortalecidos e facilitados com vistas ao desenvolvimento de estratégias adequadas aos objetivos institucionais revelados em seu PDI e à ampliação dos espaços democráticos de debate em suas instâncias.

No Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, em cujas finalidades está a de promover os valores democráticos na educação superior, há previsão de que as instituições de educação superior são avaliadas a respeito da “[...] participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios” (BRASIL, 2004, n. p.).

Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFPB 2014-2018, adotando as premissas estabelecidas pelo Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006, definiu para o cumprimento de sua missão institucional, seus objetivos estratégicos a serem seguidos, conforme pode ser visualizado na figura a seguir.

Figura 8 - Mapa Estratégico do PDI 2014-2018



Fonte: UFPB (2019d).

É imperioso destacar a importância do PDI como principal instrumento de gestão das Instituições de Ensino Superior, uma vez que integra e norteia o sistema de planejamento institucional, além de orientar a realização das ações propostas para a Universidade (UFPB, 2020b).

Nesse documento, a UFPB introduz, em sua base estratégica, a “[...] participação de sua comunidade na alocação de recursos, por meio do modelo de Universidade Participativa” (UFPB, 2014, p. 13), que tinha como objetivo ser “[...] instrumento de comunicação direta no processo de elaboração, implementação e transparência do orçamento da instituição” (UFPB, 2019, p.5). No entanto, segundo relatório de avaliação do PDI 2014-2018, em razão da greve de seus servidores por aproximadamente 120 dias, além das restrições orçamentárias, esse objetivo não foi alcançado (UFPB, 2019d).

Posteriormente, a UFPB, ao editar seu PDI para o quinquênio 2019-2023, redefine sua missão, visão e valores institucionais, e ratifica seu “[...] compromisso

com a democracia, cidadania e inclusão social” (UFPB, 2019a, p. 10). Segundo a construção de seu mapa estratégico, o orçamento encontra-se na base de construção desse mapa e define como primeiro objetivo “ORC.01: Assegurar uma gestão orçamentária e financeira **participativa** e eficiente, priorizando as ações estratégicas” (UFPB, 2019a, p. 14, grifo nosso).

Esta investigação analisou também o relatório de autoavaliação institucional realizada pela Comissão Própria de Avaliação da UFPB (CPA/UFPB) no ano de 2019 com base no SINAES. Esse relatório “[...] possibilita uma reflexão permanente acerca das ações realizadas nas várias áreas de atuação da UFPB” (UFPB, 2020b, p. 41) e conduz os processos avaliativos da instituição (BRASIL, 2004).

Nele, foram coletadas informações relativas à percepção da comunidade acadêmica da UFPB no tocante às políticas de gestão da UFPB estabelecidas através de alguns indicadores propostos no instrumento de avaliação institucional externa do SINAES, tais como “processos de gestão e organização institucional”, “sustentabilidade financeira: relação com o desenvolvimento institucional” e “sustentabilidade financeira: participação da comunidade interna da UFPB”, para compreender o nível de conhecimento da comunidade acadêmica da UFPB nesses aspectos.

Diante dos dados colhidos e analisados pela CPA/UFPB, observou-se que, no tocante aos processos de gestão institucional, os docentes são os que mais possuem conhecimento a respeito da sistematização e divulgação das decisões de seus órgãos superiores (UFPB, 2020b). Não obstante, a CPA/UFPB também constatou que “[...] uma boa parte dos discentes não têm o conhecimento dos mandatos dos membros que compõem os órgãos colegiados” (UFPB, 2020b, p. 32).

Quanto à sustentabilidade financeira, a CPA/UFPB analisou a percepção da comunidade acadêmica quanto à previsão de uma gestão orçamentária e financeira participativa e eficiente no PDI. Nesse quesito, foi constatado um razoável conhecimento dos docentes, no entanto, 56,3% dos discentes responderam que não conhecem ou possuem baixo conhecimento nesse quesito, revelando a existência de “[...] um conhecimento mais superficial em relação ao quesito” (UFPB, 2020b, p. 37).

Por essa constatação, é imperioso que a UFPB leve em consideração que sua comunidade precisa ter pleno conhecimento das políticas e processos de gestão institucional, sobretudo, de gestão orçamentária e crie mecanismos para isso, como,

por exemplo, estrutura orgânica, utilização da tecnologia da informação, inclusão do assunto nos currículos, realização de conferências etc.

Ainda segundo o Relatório da CPA/UFPB, as políticas de gestão de UFPB devem basear-se na conformidade dos procedimentos e na boa governança (UFPB, 2020b). Sobre esse assunto, a UFPB editou, através de seu Conselho Superior, a Resolução n.º 38/2018 que cria o Comitê de Governança, Controle Interno e Gestão de Riscos da UFPB, para, dentre outras competências, institucionalizar e incentivar a adoção de boas práticas de governança pública.

Apesar dessa iniciativa, não foi prevista nenhuma instância que revele a possibilidade de deliberação coletiva ou assembleias locais em sua estrutura organizacional e que vise o fortalecimento da democracia local e renovação cultural, incentivando uma nova institucionalidade política e inclusão social (SANTOS; AVRITZER, 2002).

6.5 À guisa de conclusão: diagnóstico da gestão orçamentária participativa na UFPB

O caráter descentralizado e participativo do orçamento das unidades de ensino relaciona-se à instrumentalização do planejamento e do desenvolvimento da participação democrática para a execução de políticas públicas educacionais nas IFES. A necessidade do fortalecimento da participação social nos processos de formulação, acompanhamento, avaliação e controle de políticas públicas, especialmente as políticas educacionais de ensino superior, tem se consolidado no decorrer dos anos. Nesse sentido, práticas representativas e participativas estabelecidas na gestão dos recursos públicos são importantes para a eficiência da gestão e primordiais para a boa governança.

As categorias de análises desta pesquisa — Financiamento (C1), Política Participativa (C2) e Normativo-Institucional (C3) — foram abordadas com o propósito de refletir os aspectos institucionais que se relacionam com a gestão orçamentária participativa da UFPB.

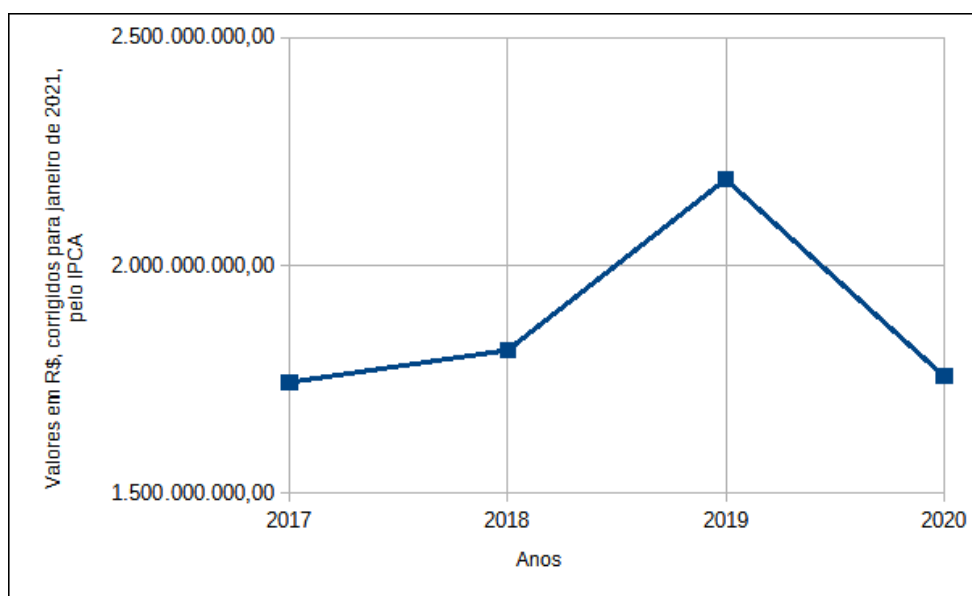
Diante da análise dos dados, podemos inferir algumas conclusões no tocante à gestão orçamentária participativa na referida instituição, com o objetivo de contribuir com a instituição e incentivar novas pesquisas a respeito desse modelo de gestão para o aperfeiçoamento de suas políticas institucionais.

Inicialmente, devemos considerar a importância da UFPB no cenário orçamentário, representando o terceiro maior orçamento em volume de recursos do Estado da Paraíba¹⁵ nos últimos cinco anos (2016-2020), além do seu excelente reconhecimento nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, e de sua importância para o desenvolvimento local e regional.

Nesse raciocínio, encontramos nos documentos institucionais (UFPB, 2018b, 2019c e 2020b) os valores dos orçamentos aprovados no Conselho Universitário dos períodos estudados nesta pesquisa, com exceção do exercício financeiro de 2017, o qual fomos buscar nos anexos da Lei Orçamentária Anual - LOA (BRASIL, 2017b, p. 1509).

O gráfico abaixo apresenta a evolução desses valores globais e, para qualificar a análise, foram corrigidos para o mês de janeiro de 2021, pelo IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Gráfico 5 - Evolução financeira do orçamento da UFPB, no período 2017 - 2020.



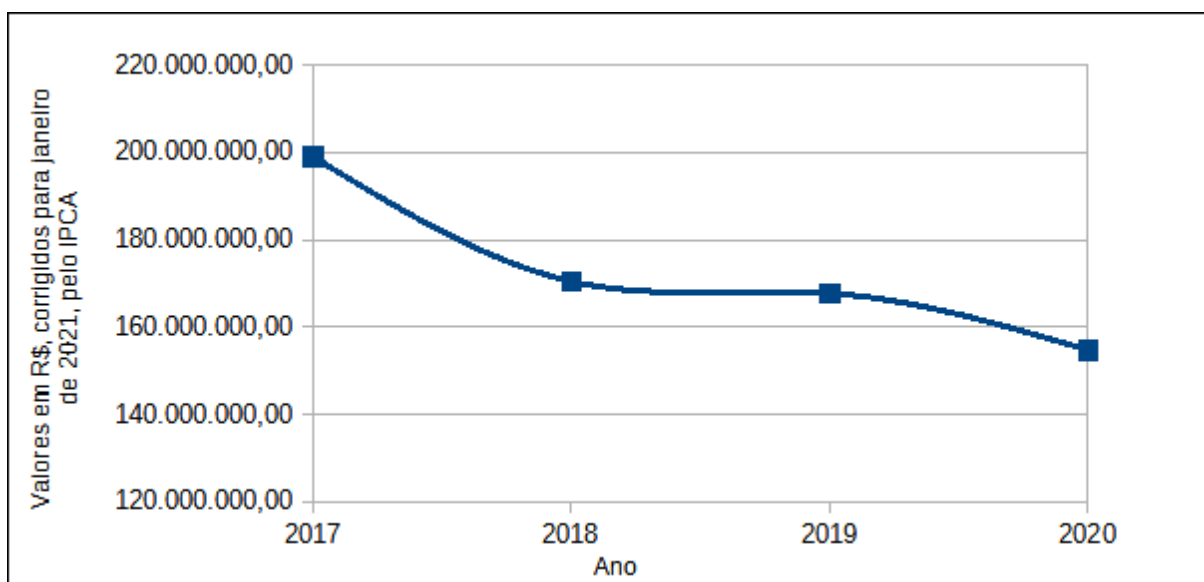
Fonte: Elaborado pelo autor com base em UFPB (2018b, 2019c e 2020b) e Brasil (2017b).

¹⁵ Informação obtida através de consulta no Portal SAGRES-PB (<https://tce.pb.gov.br/sagres-online>), comparando-se o total das despesas executadas (empenhadas) pelo Governo do Estado da Paraíba e pelos dois maiores municípios (João Pessoa e Campina Grande), com as despesas executadas (empenhadas) pela UFPB, obtidas no Portal da Transparência do Governo Federal (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>).

Percebemos que, apesar das cifras bilionárias no financiamento (C1) de suas atividades, a UFPB sofreu uma redução no orçamento de 2020. Cabe destacar que o orçamento de 2019, amparado pelos dispositivos constitucionais, foi aprovado no exercício de 2018, no governo Michel Temer. Dessa forma, o orçamento da UFPB teve, no exercício de 2020, quase o mesmo valor do ano de 2017, indicando uma política de desapareço com a educação pública superior pelo atual governo.

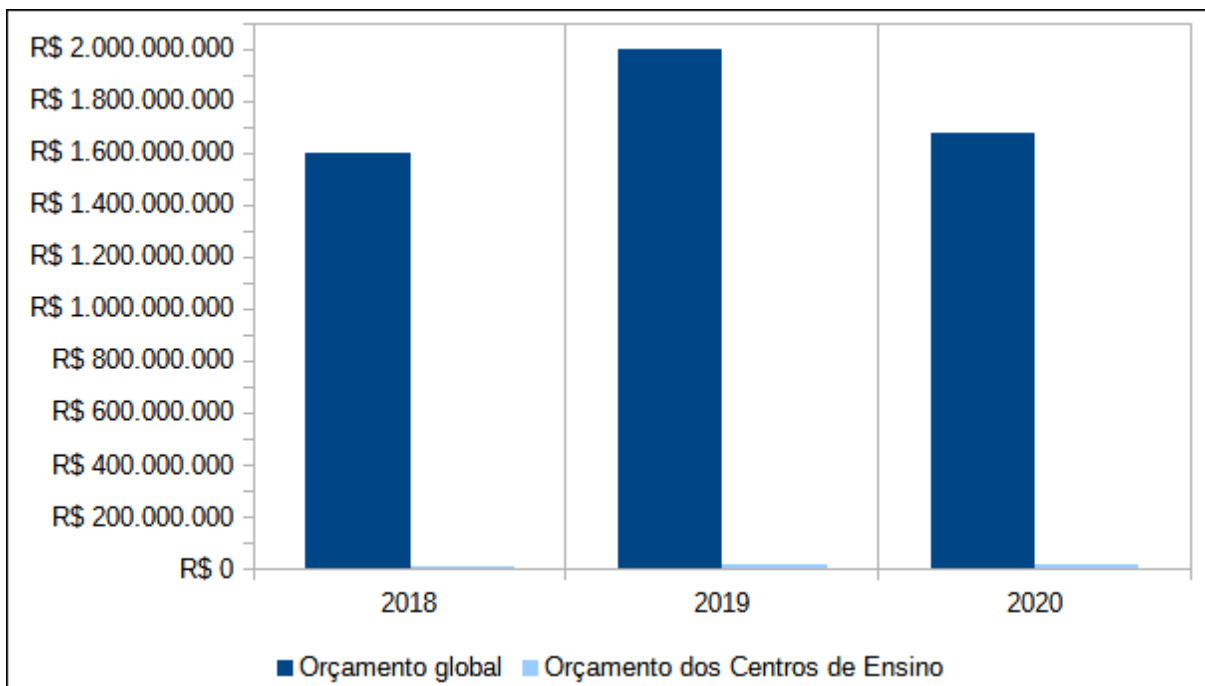
Ainda nessa concepção de desmonte da educação pública superior, a UFPB não ficou imune com o impacto dessa política, e perdeu, aproximadamente 22% do orçamento de suas principais atividades em quatro anos, conforme demonstrado a seguir.

Gráfico 6 - Evolução financeira das principais ações orçamentárias da UFPB, no período de 2017 a 2020



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da UFPB (2018a, 2020a).

Não obstante, quando comparamos a totalidade do orçamento da UFPB às despesas de custeio e de investimentos, excluídas aquelas que representam contratos de prestações de serviços de natureza continuada, auxílios financeiros a estudantes, entre outras despesas de competência regimental das pró-reitorias da UFPB, ainda são cifras milionárias, conforme demonstrado no Gráfico 7.

Gráfico 7 - Orçamento bruto x Orçamento discricionário dos centros de ensino da UFPB

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da UFPB.

Ao lado do orçamento bruto institucional, ficou constatado que, apesar das constantes quedas em virtude da adoção da política neoliberal e de enfraquecimento das instituições federais de ensino superior, essas cifras, graficamente quase imperceptíveis, são capazes de fomentar ações de participação e deliberação orçamentárias, alimentando o aspecto pedagógico que esse modelo pode produzir em sua comunidade, conforme aponta Maxine Greene (1985, p. 4, *apud* APPLE; BEANE, 1997) a respeito de “(...) dar condições aos jovens de se tornarem membros do espaço público, de participarem e de desempenharem papéis articulados no espaço público”.

A UFPB possui, em sua estrutura multicampi, 16 centros de ensino cujos orçamentos são anualmente deliberados e aprovados para execução pelo CONSUNI (UFPB, 2002). Pôde-se perceber que as aprovações do orçamento interno da UFPB não ocorrem no início do exercício financeiro, prejudicando o planejamento orçamentário dessas unidades de ensino. Isso pode ser constatado nas datas de edição das Resoluções CONSUNI n.º 23/2018 (UFPB, 2018b), n.º 23/2019 (UFPB, 2019c) e n.º 05/2020 (UFPB, 2020b), que aprovaram, respectivamente, os orçamentos dos exercícios de 2018, 2019 e 2020. Além da ausência de aprovação para o orçamento do exercício de 2017.

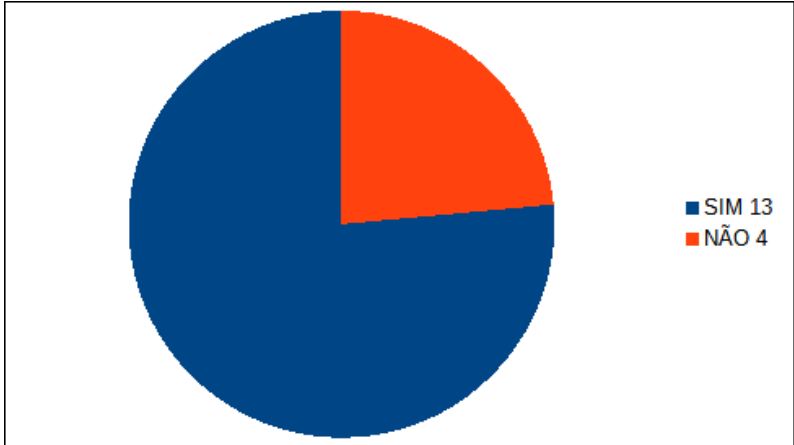
Essa percepção também foi revelada por dirigentes de centros de ensino, que citaram a demora no repasse orçamentário como um dos motivos para não implementação de um processo participativo na gestão orçamentária. Isso fica ilustrado nas citações a seguir, que consistem em trechos das respostas do CCSA e CCM, respectivamente, ao nosso pedido de informação no e-Sic.

Há demora com o repasse orçamentário-financeiro por parte da administração central da UFPB para os diversos centros de ensino. Esta demora acaba promovendo um processo decisório emergencial, o que compromete o desenvolvimento e uma implementação de um processo participativo no tocante à utilização dos recursos financeiros. E-SIC 23546.066094/2021-51 UFPB 23074.102171/2021-33)
[...] outro grande problema que vem acontecendo é o atraso na disponibilidade do recurso, deixando o espaço para execução cada vez mais apertado. Além do valor do orçamento diminuir drasticamente nos últimos tempos (e-SIC 23546.066092/2021-6 - UFPB 23074.102178/2021-38).

No tocante à Política Participativa (C2), avaliamos como se dá o processo participativo e os mecanismos que são utilizados. Com base nesses dados, verificamos, por meio das consultas realizadas nos centros de ensino, que esse processo é discutido, em sua maioria, nos conselhos de centro, órgão de caráter deliberativo e representativo em matéria administrativa, de acordo com as premissas da LDB em que se assegura a existência de órgãos colegiados deliberativos de que participarão os segmentos da comunidade institucional (BRASIL, 1996).

Quando indagamos a respeito da realização da gestão orçamentária participativa, 13 unidades responderam que “SIM” e 04 responderam que “NÃO”. Importante mencionar que o CCJ apresentou 02 respostas, uma do Campus João Pessoa e outra de sua unidade no município de Santa Rita. A representação gráfica a seguir expõe as respostas colhidas.

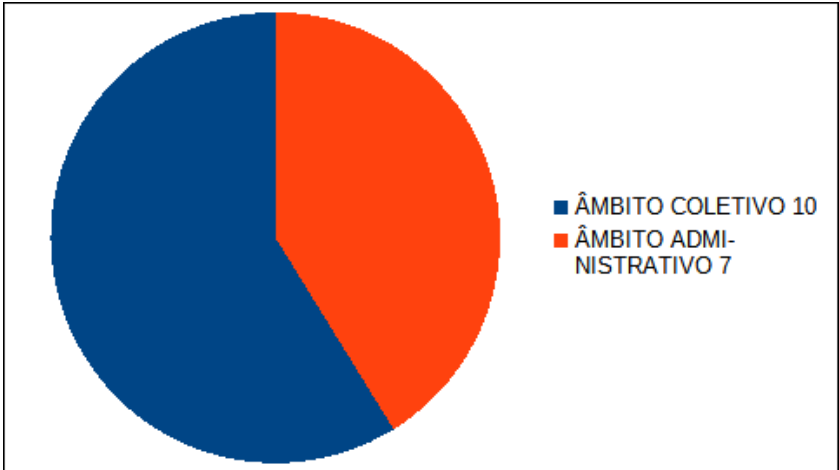
Gráfico 8 - Respostas dos centros de ensino se realizam gestão orçamentária participativa.



Fonte: Elaborado pelo Autor diante da consulta realizada (2021).

No entanto, quando questionamos como se dá a participação da comunidade acadêmica nesse processo, alguns que responderam que realizam uma gestão orçamentária participativa, de forma contraditória ao pregado pela doutrina democrática participativa (CREPALDI; CREPALDI, 2013; FEDOZZI, 2014; LUCHMANN, 2012; SANTOS E AVRITZER, 2002), responderam que essa participação se restringe à gestão administrativa do centro, motivo pelo qual representamos, a seguir, através do Gráfico 9, a quantidade de centros de ensino da UFPB que discute seu orçamento de forma coletiva, através de seus conselhos de centro.

Gráfico 9 - Quantidade de centros de ensino da UFPB que realiza uma gestão orçamentária no âmbito coletivo versus âmbito administrativo



Fonte: Elaborado pelo Autor diante da consulta realizada (2022).

Constatou-se a inexistência de uma participação direta da comunidade nas decisões orçamentárias, como também de comitês/conselhos deliberativos em gestão orçamentária nessas unidades, o que vai de encontro ao entendimento de Fedozzi (2014) de que a elaboração do orçamento participativo deve ser discutida de forma pública e aberta em encontros específicos.

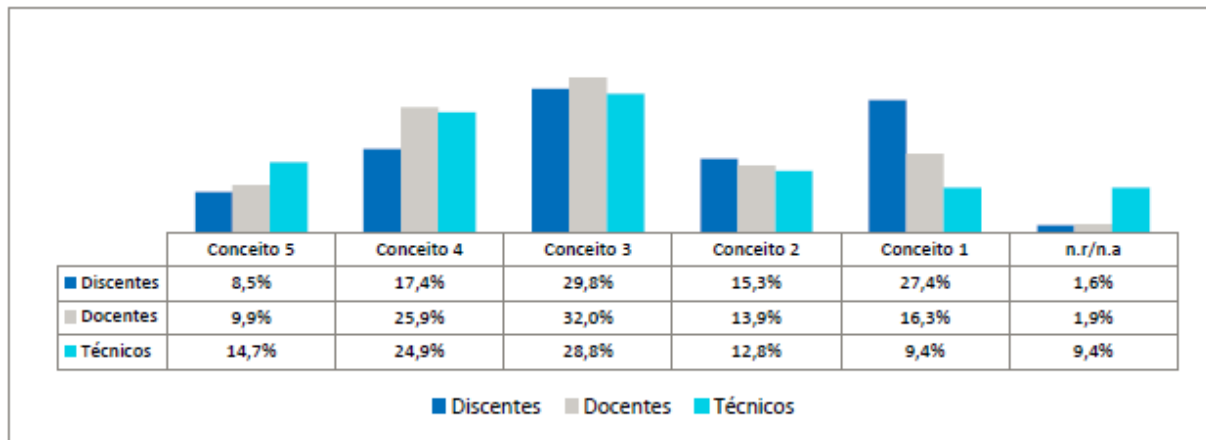
Ainda sob esse aspecto, pôde-se constatar que alguns centros de ensino realizam uma gestão orçamentária exclusivamente centralizada pela gestão administrativa do centro, revelando características de gerencialismo, em que se destaca o uso de técnicas gerenciais do setor privado (ABRUCIO, 1997).

Quanto ao aspecto normativo-institucional (C3), está evidente que nos últimos PDIs (2014-2018 e 2019-2023) a UFPB incluiu a possibilidade de participação da comunidade nas decisões orçamentárias, na busca pelo desenvolvimento de rotinas e de uma gestão orçamentária participativa. No entanto, não há normas internas que institucionalizem esse modelo de gestão. Isso é apontado pelos centros de ensino consultados como um dos motivos por não realizarem uma gestão orçamentária participativa.

Apesar dos diversos conselhos, comissões, comitês de integridade, governança, controle interno, dentre outros criados em função do exercício de sua autonomia, não há, na estrutura organizacional da UFPB, nenhum que revele a possibilidade de instâncias de deliberação coletiva ou assembleias locais em seus centros de ensino. Ademais, diante da percepção de sua comunidade, verificou-se, por meio do relatório de autoavaliação institucional realizado pela CPA (UFPB, 2020b) que boa parte dos discentes não têm conhecimento dos mandatos dos membros que compõem os órgãos colegiados, nem sobre questões orçamentárias e financeiras participativas da instituição.

O Gráfico 10 abaixo expõe a percepção de conhecimento da comunidade acadêmica a respeito da gestão orçamentária e financeira participativa, no qual foram atribuídos conceitos de 1 a 5, sendo o conceito 5 – Alto Conhecimento; o conceito 4 – Médio Conhecimento; o conceito 3 – Baixo Conhecimento; o conceito 2 – Ouvi Falar; e o conceito 1 – Desconheço.

Gráfico 10 - Percepção da comunidade acadêmica a respeito da previsão de uma gestão orçamentária participativa na UFPB



Fonte: UFPB (2020b, p.37).

Diante dessas constatações, conclui-se que a UFPB não realiza uma gestão orçamentária participativa em consonância com os preceitos dos organismos internacionais e autores analisados neste estudo, ou seja, de forma aberta, ampla, inclusiva e institucionalizada em encontros específicos.

Desta forma, na intenção de contribuir com a instituição analisada, apontamos, como sugestão, os 10 passos essenciais para a implantação do processo de gestão orçamentária participativa:

1. Conscientização da comunidade acadêmica;
2. Criação de Comitê, ou Comissão, ou Conselho de Gestão Orçamentária Participativa;
3. Institucionalização de uma norma específica de gestão orçamentária participativa para ser aplicada em todas as unidades da UFPB;
4. Construção coletiva de um modelo de gestão orçamentária participativa que seja adequado à instituição;
5. Realização de conferências e/ou encontros temáticos sobre gestão orçamentária participativa;
6. Utilização do Sistema Integrado de Gestão (SIG) para levantamento e consolidação de prioridades;
7. Realização de assembleias e aprovação da proposta orçamentária;
8. Promover a integração entre planejamento e execução orçamentária, visando a descentralização dos créditos orçamentários para as unidades em tempo hábil.

9. Fomentar instrumentos que atualizem as projeções em razão dos contingenciamentos orçamentários;
10. Prestação de contas à comunidade acadêmica ao final do exercício financeiro.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi analisar a operacionalização da gestão orçamentária participativa na Universidade Federal da Paraíba, no intuito de saber se e como ocorre o processo de participação da comunidade acadêmica na gestão orçamentária da instituição. Para isso, apresentamos o processo orçamentário e de financiamento da UFPB, identificando as dificuldades e avanços desse modelo na instituição.

O levantamento das informações sobre o financiamento da instituição revelou que, apesar de seu destaque em volume de recursos, o montante discricionário que pode ser efetivamente debatido, discutido e dialogado de forma participativa representa pouco mais de 1% (um por cento) de seu orçamento aprovado, mas ainda apresenta cifras milionárias.

Além disso, foi possível identificar a queda no volume desses recursos ao longo do período estudado, ratificando a política adotada pelo governo federal de reduzir os recursos destinados ao financiamento das políticas sociais, sobretudo, da educação superior. Pôde-se constatar o retardamento da aprovação e distribuição do orçamento interno aos centros de ensino, demonstrando uma falha no ciclo orçamentário e que afeta o planejamento das ações nas unidades de ensino, pesquisa e extensão.

Na verificação da política participativa materializada através dos PDIs analisados e da consulta aos dirigentes das unidades de ensino da UFPB, foi possível observar a afirmação, da maioria das unidades, de que realizam uma gestão orçamentária participativa por meio de seus conselhos deliberativos (conselhos de centro). No entanto, diferentemente da doutrina difundida e apresentada neste estudo, e das características de participação direta, como ocorre no orçamento participativo dos municípios, pode-se afirmar a existência de um caráter representativo convencional de sua comunidade acadêmica no processo orçamentário.

No tocante ao aspecto normativo-institucional, a análise mostrou que a inexistência de uma norma específica interna é um dos principais fatores que dificultam o exercício da participação direta na gestão orçamentária da UFPB. Contudo, a instituição mantém uma disposição em realizar esse modelo desde a elaboração do PDI 2014-2018 até os dias atuais, cabendo aos órgãos deliberativos

superiores, no exercício de sua autonomia, formalizarem e institucionalizarem instâncias de deliberação coletiva que fortaleçam o exercício da democracia participativa na UFPB.

Apesar das fragilidades orçamentárias, políticas e normativas, nota-se a predisposição para o avanço na discussão desse modelo na UFPB pela maioria dos gestores consultados, cujas deliberações orçamentárias já ocorrem no âmbito coletivo de suas unidades. Foi indicado por um dos gestores na consulta realizada que "(...) o simples ato de responder a esse questionário nos trouxe várias ideias sobre como melhorar a participação da comunidade na definição, execução, acompanhamento e avaliação do orçamento para os próximos anos".

Quanto às limitações desta pesquisa, podemos apontar a ausência da aprovação do orçamento interno do exercício de 2017 pelo CONSUNI/UFPB, no qual está a distribuição do orçamento entre as unidades da UFPB, e a inexistência de relatórios de avaliação externa no período delimitado da pesquisa. Não obstante essa ausência de dados, nossa pesquisa, ao se concentrar nas informações existentes, conseguiu responder ao questionamento inicial.

Em face do diagnóstico realizado, conclui-se que, na UFPB, apesar de existir instâncias deliberativas em seus centros de ensino, o processo de participação da comunidade acadêmica na gestão orçamentária não é realizado seguindo os princípios de construção e de debates coletivos, motivo pelo qual apresentamos sugestões acerca da possibilidade de implementação desse modelo na UFPB.

Esta pesquisa contribuiu para que seja possível compreender e propor melhorias ao processo de gestão orçamentária participativa na UFPB, além de ensejar o assunto no âmbito de seus centros de ensino, destacando esse modelo como um importante instrumento estratégico para gestão democrática no âmbito dessa instituição.

Esperamos que esta pesquisa não se esgote. Como sugestão, propomos o estudo do desenvolvimento de um modelo de gestão que a UFPB possa adotar, destacando a importância da participação aberta e direta da comunidade acadêmica na elaboração de seu orçamento, tornando os membros da coletividade protagonistas desse processo (CREPALDI; CREPALDI, 2013).

Do mesmo modo, um estudo visando à proposição de uma norma específica com regras e critérios participativos para escolha de prioridades orçamentárias e/ou criação de um comitê e/ou comissão deliberativa orçamentária participativa no

âmbito institucional, podendo, inclusive, incrementar alguma ferramenta de tecnologia da informação que possa ser incorporada ou implementada através dos Sistemas Integrados de Gestão da (SIG) da UFPB.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília, 1997.
- ABRUCIO, F. L. **Os desafios da gestão pública brasileira para o século 21**: da experiência internacional aos eixos estratégicos da reforma. Brasília: Enap, 2006.
- AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior**: estado x mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP; Unimep, 2003.
- AMARAL, N. C. Dois anos de desgoverno – Os números da desconstrução. In: TAFFAREL, C. N. Z.; SOUSA, E. C. C.; ALVES, M. H. Z. **Dossiê da criação à destruição da ciência, tecnologia e inovação**. Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Física, Esporte e Lazer e Grupo de Estudo e Pesquisa em Educação do Campo, Ano. 1. n. 1 (2021). Salvador, BA: LEPEL e GEPEC UFBA, julho, 2021. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1fHYDZmRAMr6tb-X-7S-8OGTM9cCf_WtB?usp=sharing. Acesso em: 30 jul. 2021.
- APPLE, M. W.; BEANE, J. A (orgs.). **Escolas Democráticas**. São Paulo: Cortez, 1997.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 dez. 2020.
- BRASIL. **Decreto-Lei n.º 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view. Acesso em: 23 jul. 2021.
- BRASIL. **Decreto n.º 83.740**, de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740impressao.htm. Acesso em: 17 jan. 2021.
- BRASIL. **Decreto n.º 5.378**, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5378.htmimpressao.htm. Acesso em: 17 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 5.773**, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5773imprensa.htm. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 7.724**, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 17 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 8.961**, de 16 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2017 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d8961.htm. Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 9.094**, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm#art25. Acesso em: 17 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 17 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 9.276**, de 2 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2018 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9276.htm. Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 9.711**, de 15 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9711.htm. Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 10.249**, de 19 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2020 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10249.htm. Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101**, de 4 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 21 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contole 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: 23 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 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: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.861**, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em 16 nov. 2021.

BRASIL, **Lei n.º 13.414**, de 10 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2017, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13414.htm. Acesso em 03 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm#art46. Acesso em: 15 dez. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 10.144**, de 22 de abril de 2021. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm. Acesso em 16 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: DF, 1995

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2021**. Brasília: DF, 2021. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-atual.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. IPEA. **Cadernos ODS**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/191114_cadernos_ODS_objetivo_16.pdf. Acesso em: 19 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. (Org.). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2**. Brasília: TCU, 2014, 57p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-basico-de-governanca-2a-versao-8A81881F747473CC0174785B56452FD5.htm>. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. (Org.). **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014, 91p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRETTAS, T. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, E. *et al.* (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 93-120.

BRETTAS, T. **Capital financeiro, fundo público e políticas sociais: uma análise do lugar do gasto social no governo Lula**. 2013. Tese (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

BURGOS, M. T. B.; BELLATO, C. C. Gerencialismo e pós-gerencialismo: em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil. **Sociologia & Antropologia [online]**, v. 09, n. 3, p. 919-943, dez./2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2238-38752019v9n3>. Acesso em: 11 ago. 2021.

CANÇADO, A. C. *et al.* Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE. BR**, v. 9, n. 3, p. 681-703, 2011.

CASTRO, A. M. D. A. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, A. *et al* (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líber livro, 2007. p. 115-141.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: IPEA. 2017.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v. 15, n. 56, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3190/2093>. Acesso em: 30 jul. 2021.

COSTA BARROS, C. *et al.* Transparência na Gestão Pública: Um Estudo do atendimento dos Municípios do Estado Rio Grande do Norte: A Lei Complementar N.º 131/2009. **Revista Ambiente Contábil**, v. 9. n. 2, p. 200–221, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.ufrn.br/ambiente>. Acesso em: 16 dez. 2020.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRUZ, F. da *et al.* **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FEDOZZI, L. 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.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo** [livro eletrônico]. São Paulo: Atlas, 2018.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GUEDES, K. P.; GASPARINI, C.E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia aplicada.**, v. 11, n. 2, p. 303-323, abr./jun.2007.

GUINMARÃES, M. do C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**. v. 9, n. 23, p. 01-17, Jan./Abr. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/osoc/v9n23/03.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2020.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2009.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U, 1986.

LUCHMANN, L. H. 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.

MARTINS, J. C. **A organização do poder estatal e o desenvolvimento econômico: a hipótese da descentralização diante da experiência brasileira**. 134f.

2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, S. **Administração Financeira e Orçamentária**. 5. ed. São Paulo: Método, 2015.

MOTA, F. G. L. **Contabilidade Aplicada Ao Setor Público**. 1. ed. Brasília: Gestão Pública, 2009.

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

OCDE, **Recommendation of the Council on Open Government**, OECD/LEGAL/0438, Paris, 2017. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438#dates>. Acesso em: 29 jul. 2021.

OCDE, **Panorama das Administrações Públicas**: América Latina e Caribe 2020, OCDE Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt>. Acesso em: 29 jul. 2021.

OTRANTO, C. R. A reforma da educação superior do governo Lula: Da inspiração à implantação. In: SILVA JÚNIOR, J. R. S.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (Org.). **Reforma universitária**: dimensões e perspectivas. Campinas: Alínea, 2006. p. 01-19. Disponível em: <https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt11-1791-int.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

PALUDO, A. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PARO, V. H. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. H. da (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 300-307.

PASCOAL, V. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986568/>. Acesso em: 29 jul. 2021.

PIRES, V. **Orçamento participativo**: o que é, para que serve, como se faz [livro eletrônico]. Barueri: Editora Manole, 2001. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520442326/>. Acesso em: 29 jul. 2021.

PRESTES, E. M. da T.; SOUSA JUNIOR, L. Expansão e financiamento da educação superior no contexto de crise econômica e de ajuste fiscal. **Revista Educação em Questão**, v. 55, n. 46, p. 161-187, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2017v55n46ID13296>. Acesso em: 30 jun. 2021.

REIS, L. F.; MACÁRIO, E. Dívida pública e financiamento das universidades federais e da ciência e tecnologia no Brasil (2003-2020). **Práxis Educacional**, [S. l.], v. 16, n. 41, p. 20-46, 2020. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/7243>. Acesso em: 03 nov. 2021.

RIBEIRO, Renato J. B.; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular** [livro eletrônico]. São Paulo: Grupo GEN, 2013. 9788522483020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522483020/>. Acesso em: 01 nov. 2021.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. Roberto Jarry Richardson; colaboração Dietmar Klaus Pfeiffer. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

SAAD FILHO, A. **Brasil: neoliberalismo versus democracia** [recurso eletrônico]. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SALVADOR, Evilasio da Silva. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282010000400002>. Acesso em: 06 jan. 2022.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS B. S. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico** [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013. 1,0 MB; e-PUB.

SGUISSARDI, V. (Org.). **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.

SGUISSARDI, V. O financiamento como analisador das políticas públicas de educação superior. In: AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP; Unimep, 2003.

SILVA, L. M. da. **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

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.

SOUSA, A. S. de. **Gestão da educação superior sob a ótica da transparência: Um estudo sobre a distribuição de recursos na Universidade Federal da Paraíba**. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e

Avaliação da Educação Superior). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa (PB), 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/20665/1/ArturSoteroDeSousa_Dissert.pdf

TAVEIRA, A. do V. A. Democracia e cidadania no contexto atual. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, [S.l.], v. 33, n. 1, p. 129/138, maio 2010. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/9805>. Acesso em: 20 nov. 2020.

TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: metodologia e casos**. 5^o. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TENÓRIO, F. G. A Trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS). In: SILVA JR, J. T. et al (Orgs). **Gestão Social: Práticas em Debate, Teorias em Construção**. 1. ed. Juazeiro do Norte, UFCE, 2008. p. 147-164.

UEPB. Universidade Estadual da Paraíba. **Resolução CONSUNI n.º 67/2014**, de 25 de março de 2014. Cria e regulamenta o Conselho de Orçamento Participativo e do Comitê de Acompanhamento Permanente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.uepb.edu.br/download/resolucoes-consuni/resolu%C3%A7%C3%B5es_consuni_-_2014/067-2014%20-%20Cria%20o%20Conselho%20Participativo%20na%20UEPB..pdf. Acesso em: 01 ago. 2021.

UNEB. Universidade do Estado da Bahia. **Resolução CONSUNI n.º 1.301**, de 13 de julho de 2017. Aprova Diretrizes Metodológicas para nortear o processo de Orçamento Participativo da UNEB. Disponível em: https://portal.uneb.br/conselhos/wp-content/uploads/sites/103/2020/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-1301_2017.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

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.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Aprova o Regimento da Reitoria da UFPB**. João Pessoa: UFPB, 1979. Disponível em: https://sig-arq.ufpb.br/arquivos/201913910066ee1250013c442ad80ddae/REGIMENTO_DA_REITORIA.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. João Pessoa: UFPB, 2014. Disponível em: http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/pdi/avaliacaopdi-2014-2018_final.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023**. João Pessoa: UFPB, 2019a. Disponível em: http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/pdi/pdi_2019-2023_posconsuni-1.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Relatório de autoavaliação institucional da Universidade Federal da Paraíba**. João Pessoa: UFPB, 2020b. Disponível em: <https://ci.ufpb.br/cpa/contents/relatorios/relatorios-de-autoavaliacao-institucional?msclkid=d3d6b195cd4f11ec86374f802e05cf40>. Acesso em: 30 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Relatório de avaliação PDI 2014-2018**. João Pessoa: UFPB, 2019d. Disponível em: http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/pdi/avaliacaopdi-2014-2018_final.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Relatório de gestão 2017**. João Pessoa:UFPB, 2018a. Disponível em: <http://www.proplan.ufpb.br/proplan/contents/documentos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2017>. Acesso em: 30 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Relatório de gestão 2018**. João Pessoa: UFPB, 2019b. Disponível em: <https://drive.ufpb.br/s/t3XKdyTzDiYt2Bf#pdfviewer>. Acesso em: 30 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Relatório de gestão 2019**. João Pessoa: UFPB, 2020a. Disponível em: <https://drive.ufpb.br/s/2FXp8gyZ5zb7gRs#pdfviewer>. Acesso em: 30 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Relatório de gestão 2020**. João Pessoa: UFPB, 2021. Disponível em: <https://drive.ufpb.br/s/KfTH4f82Wm2snXb#pdfviewer>. Acesso em: 30 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Resolução CONSUNI N.º 07/2002**. Aprova o Estatuto da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: UFPB, 2002. Disponível em: <https://www.ufpb.br/sods/contents/menu/estatuto>. Acesso em: 16 nov. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Resolução CONSUNI n.º 23/2018** - Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2018. João Pessoa:UFPB, 2018b. Disponível em: https://sig-arq.ufpb.br/arquivos/20180321148e3e1122212bdf394737348/Runi23_2018.pdf. Acesso em:30 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Resolução CONSUNI n.º 23/2019** - Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2019. João Pessoa:UFPB, 2019c. Disponível em: <https://sig-arq.ufpb.br/arquivos/201914017124571814720c43398df20d2/consuni.23.2019.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

UFPB. Universidade Federal da Paraíba. **Resolução CONSUNI n.º 05/2020**, de 22 de julho de 2020. Aprova o Orçamento Interno da Universidade Federal da Paraíba, para o exercício financeiro de 2020. João Pessoa:UFPB, 2020b. Disponível em: https://sig-arq.ufpb.br/arquivos/202012707792e92292063c9f1cb3b6074/Res_05.2020_Consuni.docx.pdf. Acesso em: 30 out 2021.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflito em tempos de mudança. **Revista de Administração Contemporânea** [online]. 2004, v. 8, n. 2, pp. 181-200. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-65552004000200010>>. Acesso em: 30 out 2021.

APÊNDICE A - CONSULTA E-SIC PROPLAN

O PDI 2019-2023 da UFPB dispõe dentre seus objetivos estratégicos (Item 5.2 – Quadro 1) sob a perspectiva do **Orçamento**: “ORC.01. Assegurar uma **gestão orçamentária e financeira participativa** e eficiente, priorizando as ações estratégicas” (grifei). Da mesma forma, existe sob a Perspectiva da Gestão Administrativa: “PI.GAd.01: Desenvolver e executar **rotinas participativas** de planejamento, avaliação e controle” (grifei).

Pergunto: A UFPB realiza uma gestão orçamentária participativa ?

- () SIM
() NÃO

Caso a resposta seja “SIM”, solicito respostas do Quadro 1. Caso a resposta seja “NÃO”, solicito respostas do Quadro 2.

QUADRO 1

QUESTÕES	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
Existe Comissão ou Comitê ou órgão/unidade deliberativa de gestão orçamentária participativa				
Existe Resolução ou Documento da UFPB criando alguma comissão/comitê/conselho de gestão orçamentária participativa				
Existe a participação da comunidade acadêmica interna (Diretores de Centro, Pró-reitores, representantes dos docentes e técnico-administrativos, etc.) na construção do modelo de gestão orçamentária participativa.				

Existe a participação da comunidade externa (representantes dos discentes) na construção do modelo de gestão orçamentária participativa.				
Existe transparência ativa no processo de gestão orçamentária participativa.				
Existe rotina participativa da comunidade acadêmica no tocante ao planejamento, avaliação e controle da gestão orçamentária.				
A gestão orçamentária participativa se dá pelo envio da demanda orçamentária das unidades administrativas à PROPLAN.				
Existem metas registradas para o objetivo ORC.01 no sistema integrado de gestão de planejamento e de projetos - SIGPP				
Existe algum tipo de monitoramento/acompanhamento das metas estabelecidas no orçamento				

<p>Se a resposta anterior for concordo ou concordo totalmente...Qual a metodologia adotada no acompanhamento desse processo?</p>	
<p>Outras informações que julgar necessárias, descrever no quadro ao lado:</p>	

QUADRO 2

QUESTÕES	Concordo totalmente	Concordo	Discordo	Discordo totalmente
<p>A Gestão orçamentária participativa prevista no PDI não é realizada por ausência de resolução interna .</p>				
<p>A Gestão orçamentária participativa não é realizada por falta de Comissão ou Comitê ou órgão/unidade deliberativa de Orçamento Participativo.</p>				
<p>A Gestão orçamentária participativa prevista no PDI não é/foi realizada por falta de capacitação dos atores envolvidos.</p>				

<p>A Gestão orçamentária participativa prevista no PDI não é realizada porque ainda é um processo em construção</p>				
<p>Existe elaboração de resolução em andamento para criar um conselho e/ou comitê de orçamento participativo na UFPB.</p>				
<p>Outros motivos para sua não implementação, especificar no quadro ao lado:</p>				
<p>Outras informações que julgar necessárias, descrever no quadro ao lado:</p>				

APÊNDICE B - CONSULTA E-SIC CENTROS DE ENSINO

O PDI 2019-2023 da UFPB dispõe dentre seus objetivos estratégicos (Item 5.2 – Quadro 1) sob a perspectiva do **Orçamento**: “ORC.01. Assegurar uma **gestão orçamentária e financeira participativa** e eficiente, priorizando as ações estratégicas” (grifei). Da mesma forma, existe sob a Perspectiva da Gestão Administrativa: “PI.GAd.01: Desenvolver e executar **rotinas participativas** de planejamento, avaliação e controle” (grifei).

Outrossim, dado o processo de descentralização na UFPB quando observa-se que há uma autonomia na esfera dos Centros, e nestes com os Conselhos de Centro; considerando o Estatuto da UFPB (art. 50, Res. CONSUNI n.º 07/2002) e o seu Regimento Geral (art. 9º), o Conselho de Centro é órgão deliberativo máximo do Centro em matéria administrativa e didático científica; e que o Diretor de Centro tem como uma de suas atribuições: “coordenar a elaboração da proposta orçamentária das unidades componentes do Centro”;

Pergunto: O Centro XXX realiza uma gestão orçamentária participativa ?

- () SIM
() NÃO

Caso a resposta seja “SIM”, solicito respostas do Quadro 1. Caso a resposta seja “NÃO”, solicito respostas do Quadro 2.

QUADRO 1

QUESTÕES	RESPOSTAS
1. Como se dá a definição de prioridades das ações orçamentárias deste Centro de Ensino?	
2. Existe Comissão ou Comitê ou Conselho ou Órgão deliberativo para gestão orçamentária participativa no Centro? Qual a sua composição?	

3. Como se dá a participação da comunidade acadêmica interna (representantes dos Docentes e TAE's) na construção do orçamento do Centro?	
4. Como se dá a participação da comunidade externa (representantes dos discentes) na construção do orçamento do Centro?	
5. Existe rotina participativa da comunidade acadêmica no tocante ao planejamento da gestão orçamentária do Centro? Qual sua periodicidade ?	
6. Qual a metodologia adotada na avaliação e controle dos objetivos estabelecidos no orçamento participativo do Centro?	
7. Outras informações que julgar necessárias no tocante ao orçamento participativo neste Centro, descrever no quadro ao lado:	

QUADRO 2

QUESTÕES	RESPOSTA
1. Como se dá a definição de prioridades das ações orçamentárias deste Centro de Ensino?	

<p>2. A Gestão orçamentária participativa não é realizada por ausência de resolução interna?</p>	
<p>3. A Gestão orçamentária participativa não é realizada por falta de Comissão ou Comitê ou órgão/unidade deliberativa de gestão orçamentária participativa ?</p>	
<p>4. A Gestão orçamentária participativa prevista no PDI não foi realizada por falta de capacitação dos atores envolvidos ?</p>	
<p>5. A Gestão orçamentária participativa prevista no PDI não foi realizada porque ainda é um processo em construção ?</p>	
<p>6. Existe previsão de elaboração de resolução em andamento para criar um conselho e/ou comitê de orçamento participativo neste Centro ?</p>	
<p>7. Outros motivos para sua não implementação, especificar no quadro ao lado:</p>	