



*Mestrado Profissionalizante
em Gestão Pública para o
Desenvolvimento do Nordeste*

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO PÚBLICA PARA
O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

**ORÇAMENTO-PARTICIPATIVO:
UMA PROPOSTA DE MODELO PARA A UFPE - UNIVERSIDADE
FEDERAL DE PERNAMBUCO.**

Joaquim Osório Liberalquino Ferreira

**Recife
2003**



*Mestrado Profissionalizante
em Gestão Pública para o
Desenvolvimento do Nordeste*

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO PÚBLICA PARA
O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

**ORÇAMENTO-PARTICIPATIVO:
UMA PROPOSTA DE MODELO PARA A UFPE - UNIVERSIDADE
FEDERAL DE PERNAMBUCO.**

Joaquim Osório Liberalquino Ferreira

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública, sob a orientação do **Professor Doutor James Anthony Falk**.

Recife

Setembro de 2003



TERMO DE APROVAÇÃO

Dissertação de Mestrado apresentada por JOAQUIM OSÓRIO LIBERALQUINO FERREIRA ao Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o **Título: "Orçamento Participativo. Uma Proposta de Modelo para UFPE - Universidade Federal de Pernambuco"**, orientada pelo Professor Doutor James Anthony Falk e aprovada em 15 de outubro de 2003, pela Banca Examinadora, formada pelos professores doutores:

Prof. Dr. James Anthony Falk
Presidente

Prof. Dr. Ricardo Chaves Lima
2º Examinador

Prof. Dr. Jorge Expedito Lopes
3º Examinador

Visto e permitida a impressão.
Recife, 15 de outubro de 2003.

Prof^a. Dra. Rezilda Rodrigues Oliveira
Coordenador Acadêmico do Mestrado

“Acima de tudo, a razão de ser da Universidade é a livre investigação, animada pela crença no pensamento humano e no seu poder de organização e direção progressiva para o aprimoramento de cada um e das instituições.

Para isso, indispensável se torna a sua autonomia, não devendo o Estado interferir na sua área de ação ou na atividade consciente, profissional e científica de seus agentes. Porque só uma Universidade livre para a crítica estará capacitada para proporcionar o conhecimento necessário à transformação do mundo e a fazer prosperar o “sistema de idéias vivas”, de que fala Ortega y Gasset (Missión de Las Universidades), isto é, o pensamento lógico tornado a um só tempo o instrumento e a forma em que expressa a cultura.

A Universidade realiza amplamente o seu objetivo ao promover uma estrutura de correspondência social do saber, que é sua obra cultural. Através dela, o indivíduo integra-se no processo criador e se transforma em ser social e histórico, na medida em que sua própria obra é inserida em um universo de significações objetivas.”

Comissão de Reforma do Estatuto da UFPE - 1999

Dedico esta contribuição à Universidade Federal de Pernambuco, instituição de que participo como aprendiz de educador, pois a ela se integram e interagem os melhores mestres, chamados amigavelmente de alunos. Juntos compartilhamos saberes e dúvidas, na construção do nosso objetivo maior: a transformação da realidade local e regional, através das Ciências Aplicadas à inserção social e ao desenvolvimento sustentável em que todos acreditamos

AGRADECIMENTOS

Como dizia o poeta, “agradecer é tirar o valor da intenção, fique apenas contente”. Mas me perdoe, mestre da sabedoria, pois não me sentiria feliz sem registrar, nesse momento, após tanto sofrimento, minha gratidão. Assim, segue uma longa seqüência de agradecimentos - sem ordem de prioridade - pois sei que vaidade, nenhum deles possui.

A Manoel e Mundinha, pais, amigos e orientadores eternos.

A Aninha, esposa, mulher, musa e companheira, por todos os momentos que temos dividido e vivido a vida mágica a dois.

Ao meu querido filho Igor Liberalquino, pelas descobertas que realizamos em conjunto, pela alegria da convivência e o prazer de poder compartilhar com o seu crescimento.

Aos meus irmãos, especialmente a Ângela por ter durante toda sua existência me incentivado a estudar, ter apresentado os grandes escritores e viajado no seu mundo real e imaginário. A Nenéu, além de irmão, minha outra metade, por ter me ensinado que a função dos obstáculos é o aprendizado da superação, é a criatividade posta em prática, é a busca da perfeição. À maga Vaninha, por tudo e por todos.

Aos meus amigos, tantos são, que seria de difícil citação, mas em atenção, refiro-me aos que nessa jornada, sempre presentes, dividiram essa construção: Tereza, Isaac, Ricardinho, Lúcia, Batatinha, Fred, Rose e Marquinhos, como aos demais, minha alegria em conhecê-los, pois foram grandes momentos de aprendizagem e busca conjunta de sabedoria.

Ao Mestre e Orientador, cujo título de Doutor assim conquistou, Dr. James Falk, pela paciência e crença em mim, pois ainda que tardia, sabia que poderia essa etapa ultrapassar. Sem esquecer os ensinamentos, diretos e indiretos que a mim e a outros nunca se negou a dar.

À Universidade Federal de Pernambuco, escolhida como minha segunda casa, queiram ter paciência, pois muitas pessoas preciso citar. Iniciarei pelos colegas de Departamento, cuja deliberação sempre incentivou o meu aperfeiçoamento, votando no meu afastamento, com a certeza que a retribuição intelectual poderia em breve realizar. Dos mais velhos, a sabedoria, dos jovens, a ousadia. Valeu pelo incentivo, continuaremos juntos esse caminhar...

Ao Magnífico Reitor, Pró-Reitores, Coordenadores do PPA, aos Diretores de Centro, de Departamento, passando pelas Coordenações, Alunos, Professores e Servidores, pela contribuição nos longos questionamentos e através das entrevistas poderem o trabalho aperfeiçoar.

Às pessoas que se tornaram amigas, cujas informações prestadas foram de grande valia, como o Prof. Hermino e Maria José, ambos da PROPLAN; Alfredo Telles, do Financeiro, sem esquecer de Fernando Olavo, de Paulo e de Sônia Medeiros, cujas explicações e relatórios foram decisivos no entendimento, de como era feito o orçamento.

Em especial, a minha assistente de pesquisa Paula Ximenes, que com disposição e paciência, colheu junto à comunidade acadêmica a visão sobre a formulação, elaboração e participação na construção desse instrumento de planejamento que estamos dispostos a sugestões oferecer para o seu aperfeiçoamento.

Aos meus queridos mestres, chamados de alunos, que durante os últimos dez anos, muito conhecimento souberam me ensinar, dedico a razão desse esforço, a busca pelo desenvolvimento de novas competências ou apenas a descoberta das existentes, tendo a convicção de que precisamos perseguir o profissional-cidadão e uma instituição democraticamente mais comprometida com as grandes mazelas sociais, locais, regionais e nacionais, sem perder de vista a sua interdependência “globalizada”, quebrando o preconceito de não se verem como cientistas sociais, visto que nesta área os vírus são mais letais, como a violência, a fome e a exclusão social e, essa vacinação em massa, deve ser a grande Aplicação das Ciências Sociais.

À SUDENE que, como autarquia, planejou um Nordeste diferente, sem indigentes, que numa simples medida provisória tentaram inglória desativar, mas o empenho de seus funcionários evitou mais uma tragédia à Região e com o apoio do PNUD permitiu a realização desse mestrado, que contribuirá para a vida das pessoas melhorar.

A todos que contribuíram para o Mestrado, Professores e nossos grandes incentivadores como Ricardo Chaves, Jorge Zaverucha, Georges Pellerim, Raimundo Vergolino, Marcus André, Francisco Ribeiro, Luiz Carlos Miranda, Jorge Neves, Sylvana Brandão, Alberto Henriques, Gustavo Tavares, Flávio Rezende, Rezilda Rodrigues, Sérgio Buarque e todos os outros, aos funcionários, especialmente a maga da alegria Silvania Costa, cuja convivência saudades sempre deixará.

Por tudo e a todos, ao nosso grande Deus, benção e gratidão.

RESUMO

Esta dissertação objetivou estudar o orçamento público, a metodologia do Orçamento-Participativo de algumas cidades, além da prática de orçamento vivenciada pela Universidade Federal de Pernambuco, para conceber uma proposta de orçamento-participativo para a Instituição, num momento de grandes transformações e desafios para as Universidades públicas no Brasil.

É consenso que a grande inovação na área de planejamento público, nos últimos dez anos, foi a adoção do mecanismo de Orçamento-Participativo, cujas principais contribuições podem ser resumidas na inserção da população na arena de decisão sobre a destinação dos recursos públicos, criando uma forma de democracia mais direta e por conseguinte, legitimando as administrações e aplicações dos recursos públicos, permitindo um maior nível de governança dessas instituições.

Procuramos, à medida do possível, conciliar a proposta de orçamento-participativo com as questões operacionais, legais e tendências apontadas pelo Planejamento Estratégico da Instituição, através do Plano Plurianual de Investimentos, bem como das diretrizes da UNESCO, do Governo Federal e do Ministério de Educação, além do objetivo maior da instituição em atingir sua autonomia financeira, garantia assegurada na Constituição Federal, mas tão distante da realidade.

Pesquisamos na comunidade acadêmica a percepção e a vontade de participação na construção do orçamento da UFPE envolvendo funcionários, coordenadores de curso, diretores de departamento e de centro, pró-reitores e reitor. Todos são unânimes em concordar com a transparência, maior participação da comunidade e o envolvimento da sociedade na geração e alocação dos recursos, uma vez que a Universidade pública não é uma instituição do governo, mas da sociedade, devendo, junto à mesma, buscar sua legitimidade e contribuir decisivamente para o seu desenvolvimento.

Essas duas últimas constatações aliadas à utilização de mecanismos mais democráticos de alocação dos recursos públicos, com maior transparência, nos leva à conclusão que a formulação de uma proposta de orçamento-participativo para a UFPE, antes de se constituir numa ferramenta de planejamento, deve ser o início de uma grande discussão para mudanças de práticas antigas e o estabelecimento de novos paradigmas para a gestão de uma instituição pública de ensino.

ABSTRACT

This dissertation provides a historical study of the public budget process, the modern methodologies adopted by some municipal governments in the preparation of their Participatory Budgets, and the budget practices utilized by the Federal University of Pernambuco (UFPE). Through a comparative analysis, a proposal for a Participatory Budget, for the UFPE is developed as a transitional element during these moments of great changes and challenges for the public university system in Brazil.

It is general consensus that one of the greatest innovations in the field of public planning in the last ten years was the implementation of the Participatory Budget. Its contributions have been the inclusion of the population in the decision process regarding the destination of public resources and the creation a form of a more direct form of democracy. These have led to the legitimization of the management that have and use of public resources and have promoted a higher level of governance in the institutions that have adopted this process of budget elaboration.

The dissertation strives to conciliate the proposal for a participatory budget with the questions of management, legality and trends established by the Institution's strategic plan through its Pluri-annual Program of Investments as well as with the guidelines of UNESCO and the institution's main goal of acquiring financial autonomy. These are all rights guaranteed by the Federal Constitution, but far from reality.

The proposal presented is based on the academic community's perception and willingness to engage in the making of UFPE's participatory budget involving the segments represented by employees, professors, courses coordinators, department heads, and directors of academic centers, vice-rectors and rector himself. All are unanimous in agreeing that transparency and stronger participation of the community is necessary and that society should take part in public resources allocation, since the Public University is not an institution belonging only to government, but to the society as a whole. It is in conjunction with this ideal, therefore, that the UFPE must seek its legitimacy and contribute decisively to its further development.

These last two verifications, aligned white the recent establishment of the more democratic mechanisms of the public resources allocation and higher degrees of transparency in budget executions, draw to the conclusion that the formulation of a proposal for UFPE's

of a broader discussion towards changes of old-time practices and the establishment of new paradigms for the administration of a public teaching institutions.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
 1. ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL.....	27
1.1 Breve Histórico.....	27
1.2 O Orçamento Público e a Constituição de 1988.....	31
1.3 Os Instrumentos de Planejamento e a LRF.....	34
1.4 O Conceito de Orçamento Público.....	38
1.5 Os Orçamentos Tradicional e Moderno.....	41
1.5.1 O Orçamento Tradicional.....	41
1.5.2 O Orçamento Moderno.....	42
1.6 O Orçamento Programa.....	43
 2. ORÇAMENTO-PARTICIPATIVO.....	47
2.1 Breve Histórico.....	47
2.2 Conceitos de Orçamento-Participativo.....	51
2.3 Metodologias do Orçamento-Participativo.....	55
2.3.1 Pressupostos Norteadores do Orçamento-Participativo.....	55
2.3.2 Princípios Norteadores do Orçamento-Participativo.....	58
2.3.3 Momentos do Orçamento-Participativo.....	60
2.3.4 Metodologias: Tipos, Organograma, Fluxograma, Quadro de Atividades e Cronograma.....	64
2.4 Obstáculos à Implantação do Orçamento-Participativo..	78

2.4.1 Falsas Expectativas.....	78
2.4.2 Papel da Técnica X Papel da Política.....	79
2.4.3 Desinteresse da Comunidade.....	79
2.4.4 Relação Tradicional entre Executivo e Legislativo.....	80
2.4.5 Descontinuidade.....	80
2.4.6 Democracia Representativa X Democracia Participativa.....	81
2.4.7 Ausência de Orçamento-Programa de Contabilidade Gerencial.....	81
2.4.8 Estruturação dos Mecanismos de Participação.....	82
2.4.9 Falta de Recursos para Investir.....	83
2.4.10 Caráter Processual da Participação.....	83
2.4.11 Divisão do Poder.....	84
2.4.12 Conflito Centro X Periferia.....	85
3. UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE.....	86
3.1 Breve Histórico.....	88
3.2 Missão da UFPE.....	88
3.3 Órgãos de Administração Superior.....	89
3.4 Dados Institucionais.....	90
3.4.1 Alunos Matriculados.....	90
3.4.2 Alunos Diplomados.....	91
3.4.3 Cursos Oferecidos.....	91
3.4.4 Cursos de Extensão.....	92
3.4.5 Corpo Docente.....	92
3.4.6 Corpo Técnico-Administrativo.....	93

3.4.7 Hospital das Clínicas.....	94
3.4.8 Infra-Estrutura.....	94
3.4.9 Bolsas para Alunos.....	95
3.4.10 Suporte de Bibliotecas.....	96
3.4.11 Acesso à Universidade.....	96
3.4.12 Colégio de Aplicação.....	96
3.4.13 Órgãos Suplementares.....	97
3.4.14 Outras Unidades de Ensino e Administrativas.....	97
3.5 Avaliação e Planejamento Institucional.....	98
3.5.1 Avaliação de Instituições Internacionais.....	98
3.6 O Modelo de Planejamento da UFPE (PAA E PPA).....	101
 4. DISPOSIÇÃO DA COMUNIDADE ACADÊMICA NAS DISCUSSÕES E NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO- PARTICIPATIVO PARA UFPE: PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES.....	 107
4.1 Amostra da Pesquisa.....	107
4.2 Nível de Participação na Elaboração do Orçamento da UFPE em 2003.....	109
4.3 Disposição para Participar das Discussões e Elaboração do Orçamento- Participativo da UFPE.....	110
4.4 Critérios para Alocação de Recursos no Orçamento.....	111
4.5 Viabilidade da Implantação do Orçamento-Participativo na UFPE.....	112

4.6 Níveis de Participação das Unidades Administrativas (Centros, Departamentos e Coordenação) e Comunidade Acadêmica.....	112
4.7 Outras Informações da Pesquisa.....	113
4.8 Resumo dos Principais Resultados e Sugestões da Pesquisa Realizada na UFPE.....	114
5. PROPOSTA DE ORÇAMENTO-PARTICIPATIVO PARA A UFPE.....	116
5.1 Contexto da Proposta.....	116
5.1.1 <i>A UFPE e a Reforma Gerencial.....</i>	116
5.1.2 <i>A UFPE e a Proposta de Reforma Estatutária.....</i>	119
5.1.3 <i>O Orçamento-Participativo no Programa do Novo Reitor.....</i>	120
5.2 O Processo de Elaboração do Orçamento da UFPE e a Necessidade de Mudanças.....	124
5.3 A Proposta de Modelo de Orçamento-Participativo para a UFPE.....	127
5.3.1 <i>Fluxograma.....</i>	128
5.3.2 <i>Cronograma.....</i>	132
5.3.3 <i>Fontes de Financiamento.....</i>	134
5.3.4 <i>Aplicações.....</i>	136
5.3.5 <i>Unidades Político-Administrativas.....</i>	138
5.3.6 <i>Estrutura do Orçamento-Participativo.....</i>	141
5.3.7 <i>Mobilização e Participação.....</i>	146
5.3.8 <i>Encaminhamento Final do Orçamento-Participativo.....</i>	147
5.3.9 <i>Compromisso Político.....</i>	148

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	154
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIOS.....	160
ANEXOS.....	168

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Estados e Municípios Pesquisados.....	54
Quadro 2.2– Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P.....	66
Quadro 3.1 – Alunos Matriculados.....	91
Quadro 3.2 – Alunos Diplomados.....	91
Quadro 3.3 – Cursos Oferecidos.....	91
Quadro 3.4 – Cursos de Extensão.....	92
Quadro 3.5 – Corpo Docente.....	93
Quadro 3.6 – Corpo Técnico-Administrativo.....	93
Quadro 3.7 – Hospital das Clínicas.....	94
Quadro 3.8 – Infra-Estrutura.....	95
Quadro 3.9 – Bolsas para Alunos.....	95
Quadro 3.10 Suporte de Bibliotecas.....	96
Quadro 3.11 Acesso à Universidade.....	96
Quadro 3.12 Colégio de Aplicação.....	96
Quadro 3.13 Outras Unidades de Ensino e Administrativas.....	97
Quadro 5.1 – Cronograma Geral do Orçamento-Participativo para UFPE.....	134
Quadro 5.2 - Atribuição de Escores conforme Prioridades.....	140

LISTA DE TABELAS

TABELA 4.1 Amostra da Pesquisa.....	108
TABELA 4.2 Participação dos Diretores de Centro, Chefes de Departamento e Coordenadores de Curso na Elaboração da Proposta Orçamentária- 2003.....	109
TABELA 4.3 Disposição para Participar das Discussões e Elaboração do Orçamento- Participativo da UFPE	110
TABELA 4.4 Critérios para Alocação de Recursos no Orçamento da UFPE.....	111
TABELA 4.5 Viabilidade de Implantação do Orçamento-Participativo na UFPE.....	112
TABELA 4.6 Níveis de Participação das Unidades Administrativas e Comunidade Acadêmica na Elaboração do Orçamento-Participativo da UFPE.....	113
TABELA 5.1 Discriminação das Fontes de Financiamento da UFPE - 2002.....	135
TABELA 5.2 Recursos do Tesouro por Categoria de Despesas - 2002.....	136
TABELA 5.3 Recursos de todas as Fontes por Categoria de Despesa - 2002.....	137
TABELA 5.4 Evolução das Principais Despesas Centralizadas - 1996-2002.....	138

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1 – Amostra da Pesquisa.....	108
Gráfico 4.2 – Participação dos Diretores de Centro, Chefes de Departamento e Coordenadores de Curso na Elaboração da Proposta Orçamentária-2003.....	109
Gráfico 4.3 – Disposição para Participar das Discussões e Elaboração do Orçamento-Participativo da UFPE	110
Gráfico 4.4 – Critérios para Alocação de Recursos no Orçamento da UFPE.....	111
Gráfico 4.5 – Viabilidade de Implantação do Orçamento-Participativo na UFPE.....	112
Gráfico 4.6 – Níveis de Participação das Unidades Administrativas e Comunidade Acadêmica na Elaboração do Orçamento-Participativo.....	113

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – Duração do PPA x Mandato.....	32
Figura 1.2 - Principais Componentes do Orçamento-Programa.....	45
Figura 2.1 – Organograma do O.P.....	64
Figura 2.2 – Fluxograma do O.P.....	64
Figura 3.1 – Campus da Universidade.....	94
Figura 5.1 – Fluxograma do Orçamento-Participativo da UFPE.....	128
Figura 5.2 – Organograma do Orçamento-Participativo da UFPE.....	141

LISTA DE SIGLAS

AD - Aperfeiçoamento em Pesquisa

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior;

AT -Apoio Técnico

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento do Ensino Superior

CNPq - Conselho Nacional de Pesquisas

C.R.E. – Conselho de Diretores da Europa;

C.F. – Constituição Federal de 1988;

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras;

EAD- Ensino à Distância;

FAT- Fundo de Amparo ao Trabalhador;

FORGRAD - Fórum dos Pró-Reitores de Graduação;

FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental;

IFES - Instituição Federal de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

IQCD - Índice de Qualificação do Corpo Docente

LOA - Lei Orçamentária Anual;

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias;

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal;

MEC - Ministério da Educação;

MAS - Middle States Association

NEDIC - Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania;

NTI - Núcleo de Tecnologia e Informação da UFPE;

ONU – Organização das Nações Unidas;

OP – Orçamento-participativo;

PAA - Plano de Ação Anual da UFPE;

PET - Programa Especial de Treinamento;

PEQ - Programa Estadual de Qualificação;

PIB - Produto Interno Bruto;

PIBIC - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica;

PNE - Plano Nacional de Educação;

PPA - Plano Plurianual de Ação;

PPBS - Planinning-Programming-Budgeting System

PQ - Produtividade em Pesquisa

PROACAD - Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos;

PRODOC - Produção Docente;

PROEXT - Pró-Reitoria de Extensão;

PROGEPE - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida;

PROPESQ - Pró-Reitoria para Assuntos de Pesquisa e Pós-Graduação;

PROPLAN - Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças;

PROVÃO - Apelido do Exame Nacional de Cursos;

RAT - Relatório de Atividades da UFPE - 2001 e 2002

RCL - Receita Corrente Líquida;

SESu – Secretaria de Ensino Superior;

TCU – Tribunal de Contas da União;

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco;

UNESCO – United Nations Educational Scientific and Cultural Organization.

INTRODUÇÃO

Definição do Problema

O momento atual é de grandes transformações e os modelos de gestão e planejamento utilizados, que poderiam ser eficientes e eficazes, já não respondem às demandas das instituições e da sociedade. É necessário mudar, inovar, criar. A Universidade não está alheia ao contexto de mudanças, ao contrário, talvez com ela e através dela se realizem as maiores transformações que o mundo tanto almeja. E, nos países emergentes, essa independência da universidade torna-se quase que imperativa para o atingimento do grau de desenvolvimento almejado.

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, temos vivenciado a discussão sobre autonomia administrativa e financeira das IFES - Instituições Federais de Ensino Superior, aliada ao avanço da sociedade organizada e de instrumentos de participação popular e controle social, como nunca vistos na história deste país, criando mecanismo de participação direta, para que a sociedade interaja na gestão pública, como co-responsável.

A reforma do Estado do modelo burocrático para o gerencial - como querem que seja conhecida - embora tenha se restringido apenas ao aparelho do Estado, mesmo assim, sem estar conclusa até a presente, acelerou as discussões sobre o setor público e conseqüentemente sobre o modelo administrativo, conquanto é a parcela responsável do Estado para a prestação de serviços à comunidade e a geração do bem-estar social. Neste contexto, as Universidades Públicas passariam a ser englobadas no núcleo de serviços não-exclusivos de Estado, tornando-se, por declaração, organizações sociais, devendo ser geridas e estabelecidas suas relações com a administração pública, através dos contratos de gestão¹.

Alie-se à mudança do modelo administrativo-organizacional - mesmo sem estar vigorando - uma série de desafios a serem enfrentados, que vão desde a falta de recursos suficientes e regulares para manutenção e investimentos, passando pela ampliação da inserção social, através da otimização dos recursos físicos, humanos e tecnológicos, engessados por uma política de redução de verbas, contingenciamento de orçamento, congelamento de

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parceria na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 3ª ed. São Paulo. Editora Atlas: 1999, p. 192, definiu os contratos de gestão como sendo uma denominação utilizada para designar acordos celebrados com entidades da Administração indireta, mas também com entidades privadas que atuam paralelamente ao Estado (mais especificamente as organizações sociais) e que poderiam ser enquadradas, por suas características, como entidades paraestatais.

salários, ausência de reposição de quadros funcionais, entre tantas outras questões. É um momento delicado, mas ao mesmo tempo uma ótima oportunidade para um grande debate sobre essas instituições de ensino, sua importância para o desenvolvimento local e regional, bem como do seu modelo de gestão e planejamento.

No tocante à Universidade Federal de Pernambuco, mesmo com todo esse quadro adverso, a instituição tem demonstrado dinamismo e competência, visto que as avaliações internas e externas, em que pese os questionamentos sobre a forma e os critérios adotados, revelam ótimos indicadores, sendo considerada a primeira no Norte/Nordeste, a sétima no *ranking* brasileiro de Programas de Pós-Graduação e Grupos de Pesquisa Consolidados, enquanto no Exame Nacional de Cursos do MEC, aparece na nona posição, mas uma das primeiras em evolução de conceitos “A” e “B”, do referido Provão. Além dessas avaliações, a UFPE se submeteu ao processo de avaliação institucional seguindo o modelo europeu do Conselho de Reitores da Europa (CRE) entre 1997 e 1998, e posteriormente, pela “Middle States Association (MSA)”, uma das seis associações que avaliam as universidades americanas, entre 1998 e 1999, resultando como principais sugestões de mudanças, a alteração nos modelos de gestão e planejamento institucional².

A UFPE reconheceu as falhas existentes, tendo registrado no Relatório de Gestão - 2001, além de encaminhar as avaliações externas e as recomendações aos principais órgãos do país na área de educação e controles interno e externo, mas sobretudo decidiu implantar um novo modelo de gestão e planejamento institucional, partindo para a sua implantação em 2000, contemplando um planejamento anual (PA), um planejamento de longo prazo (PPA), além da adoção de um Planejamento Estratégico, devendo englobar o período de dez anos.

Dessa forma, o presente trabalho tratará de responder as seguintes questões:

- a) Qual a forma de participação desejada pela comunidade universitária no processo de elaboração, execução e fiscalização dos orçamentos da UFPE?
- b) O atual modelo de orçamentação da UFPE é participativo e integra os diferentes níveis da comunidade universitária ou é excludente e necessita de mudanças?

Objetivo Geral

A partir do novo modelo de planejamento concebido e ainda em fase de implantação, surgiu a necessidade de se avaliar o grau de participação dos vários agentes envolvidos na tarefa de planejamento e partícipes da instituição, como alunos, servidores, professores, coordenadores de curso e do plano plurianual de ação, além dos órgãos de administração, como as Pró-Reitorias e a Reitoria, que constituem o órgão central de execução da UFPE, para poder formular sugestões que viessem a contribuir para o aprimoramento do modelo de planejamento, construindo uma proposta de orçamento-participativo, objetivo geral do presente trabalho.

Objetivos Específicos

Para tanto, seria necessário que fizéssemos uma revisão bibliográfica do orçamento público no Brasil, pudéssemos construir um referencial teórico e prático do orçamento-participativo e das experiências consolidadas em alguns Municípios e Estados, tendo com marco a experiência de Porto Alegre, considerada pela maioria dos estudiosos na área como a mais bem concebida, por isso indicada como uma das quarenta e duas melhores experiências inovadoras no HABITAT II³, no plano nacional, e o Recife, por tratar-se da cidade onde se localiza a Universidade, a nível local.

Embora os dois objetivos específicos apresentassem uma revisão bibliográfica e fornecessem o referencial teórico e prático necessário ao desenvolvimento do estudo e, conseqüentemente, pudessem indicar os pressupostos para elaboração da proposta, restava estudar a instituição UFPE, com sua dimensão de Cidade Universitária, seus principais indicadores institucionais, sua estrutura de gestão e administração superior, sua forma de elaborar a proposta orçamentária, além e sobretudo, pesquisar junto à comunidade acadêmica o interesse em participar das discussões, elaboração, acompanhamento e fiscalização de uma proposta de orçamento-participativo. Isto realizado completaria os objetivos específicos do trabalho, reunindo as informações, análises, críticas e sugestões para a formulação de uma proposta para introduzir uma nova dinâmica no planejamento institucional, legitimando-o internamente à comunidade acadêmica e, externamente, à sociedade, num segundo momento,

² Os resultados das avaliações externas estão contidos no Relatório de Gestão da UFPE - 2001, documento elaborado para prestação de contas da Universidade.

³ O termo designa a 2ª Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos - Habitat II, realizado pela ONU em Istambul - Turquia - 1996.

consoante CHAUÍ⁴, ao afirmar que “universidade é uma instituição social, isto significa que ela realiza e exprime de modo determinado a sociedade de que é e faz parte”.

Metodologia

O próximo passo foi definir a metodologia a ser aplicada. Para isto tomamos por base a taxionomia apresentada por Vergara⁵, que classifica a pesquisa quanto a dois critérios básicos: os fins e os meios. Quanto aos fins, a pesquisa seria exploratória e descritiva e, quanto aos meios, bibliográfica, documental, de campo e *ex post facto*.

Exploratória, tendo em vista a análise da instituição Universidade Federal de Pernambuco em relação ao modelo de planejamento e à forma de participação da comunidade, verificando a incorporação ou não das experiências de orçamento-participativo, que embora estivessem bastante difundidas e adotadas entre governos estaduais e municipais, não se tem registro, entre as IFES e sua implantação. Aliás, SPECK⁶, a definiu como exploratória, tendo em vista a escassez de análises acadêmicas a esse respeito do tema.

Descritiva, porque será levantado e analisada a disposição da comunidade universitária em participar do processo de discussão, elaboração, acompanhamento e fiscalização do orçamento da UFPE.

Documental, pois analisamos diversos documentos internos da UFPE, como os seus relatórios de gestão, de receita, de despesa, plano estratégico, plano de ação plurianual, plano de ação anual, orçamentos e demonstrativos, atas de reunião de conselhos, entre outros, propiciando a base para podermos descrever o processo de elaboração do orçamento, o novo modelo de planejamento e os principais programas, sub-programas, objetivos, ações e indicadores do PPA.

De campo, pois foram aplicados questionários e entrevistas, com alunos, servidores, professores, coordenadores acadêmicos, diretores de departamento, diretores de centro, coordenadores do plano plurianual de ação, pró-reitores e reitor, durante o ano de dois mil e dois.

Por fim, *ex post facto*, devido às análises de fatos cujas manifestações ocorreram entre os anos de 2000 e 2002, período em que realizamos a pesquisa, ainda sem possuir conhecimento e controle das variáveis em questão.

⁴ CHAUÍ, Marilena de Souza. Escritos sobre a Universidade. São Paulo. Editora UNESP. 2001. p. 35.

⁵ VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2000.

⁶ SPECK, Bruno Wilhelm. *Op. Cit.*

O trabalho foi organizado em cinco capítulos, versando sobre os assuntos pertinentes ao tema, como no primeiro, intitulado de Orçamento Público no Brasil, onde foi desenvolvido um breve histórico e montado, em conjunto com o segundo capítulo, o quadro teórico e prático, arrolando o conceito de orçamento, contextualizando-o e demonstrando os grandes marcos na evolução do Estado Brasileiro, desde a época do Império até os dias atuais, passando de orçamento tradicional para moderno, e deste para o orçamento-programa, tendo como últimas referências legais a CF-88, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto das Cidades.

Acompanhando a evolução das relações Estado-Sociedade, o orçamento público aparece com uma grande inovação de forma, mudando completamente seu modo de elaboração tecnocrática para participativa, assunto tratado no segundo capítulo, todo dedicado ao Orçamento-Participativo, onde exploramos seus primórdios, pressupostos básicos, princípios e metodologia, completando o quadro teórico e prático deste trabalho, através de pesquisas sobre as experiências de Municípios e Estados, fornecendo as bases para construção da Proposta de Orçamento-Participativo, título do quinto e último capítulo.

Todo terceiro capítulo foi dedicado à apresentação da Universidade Federal de Pernambuco, desde a sua fundação até os dias atuais. Foram demonstrados a estrutura de seus órgãos superiores, seus dados institucionais, os resultados das avaliações internas e externas, com as principais pontuações e recomendações de mudança nos modelos de gestão e de planejamento, que serviram de base para a proposta apresentada na parte final deste trabalho.

No quarto capítulo denominado “A Comunidade Acadêmica, a Disposição em participar das discussões, elaboração e contribuições à Proposta de Orçamento-Participativo para a UFPE”, pesquisamos junto a alunos, servidores, professores, coordenadores de curso e do PPA, diretores de departamento e centros acadêmicos, pró-reitores e o ex-reitor da UFPE, o nível de participação na elaboração do orçamento de 2003, a disposição para participar das discussões sobre o orçamento da Universidade, além de colhermos sugestões sobre os critérios de alocação de recursos, viabilidade de implantação do modelo de orçamento-participativo e quais os níveis de participação que deveriam ter as diversas unidades administrativas. Foram obtidas contribuições decisivas para a construção da proposta de orçamento-participativo, além de esboçar a metodologia de realização desse trabalho de conclusão de curso.

Finalmente, no quinto capítulo, tratamos de esboçar a Proposta de Orçamento-Participativo para a UFPE. De início, contextualizamos a proposta sob três aspectos. O primeiro refere-se à reforma gerencial, que enquadrou as Universidades nos serviços não exclusivos de Estado, tornando-as, por declaração do Estado, organizações sociais que devem ser geridas através de contratos de gestão. O segundo trata da proposta de reforma do Estatuto da UFPE, tendo sido importante destacar os princípios que nortearam as proposições, aliando-os à proposta apresentada, fato também explorado no terceiro aspecto, relativo ao programa do próximo Reitor, Professor Amaro Lins, cujo conteúdo do programa revela que a proposta apresentada insere-se no programa de governo, tendo como princípios: gestão democrática, participativa e transparente.

Além desses aspectos, foi relatado o processo de elaboração dos orçamentos na UFPE, demonstrando a necessidade de mudanças. Em seguida, apresentamos a Proposta de Orçamento-Participativo para a UFPE, dividindo-a em etapas, fontes de financiamento, aplicações, definição das unidades político-administrativas, e esboço da estrutura necessária para o seu desenvolvimento e implantação, fornecendo elementos para subsidiar a implantação de uma proposta de orçamento-participativo.

Justificativa

O trabalho não tem a pretensão de esgotar a discussão sobre a forma de participação da comunidade acadêmica na elaboração dos orçamentos da UFPE. Ao contrário, o desejo que marcou e determinou a sua elaboração reside na convicção de que um processo de participação é construído através de práticas pedagógicas, de negociações permanentes, do estabelecimento de uma nova relação entre UFPE - Comunidade Acadêmica - Sociedade, sem a qual nem a instituição, nem a sociedade, nem seus agentes se apropriam do potencial a ser explorado, nem tampouco contribuem efetivamente para o desenvolvimento local e regional, resultado efetivo da missão dessa Instituição Social, denominada: Universidade Federal de Pernambuco.

1. O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

1.1 Breve Histórico

A história dos Orçamentos Públicos está diretamente ligada ao avanço das democracias e à exigência do Estado em prestar contas de sua arrecadação e gastos à população, seja através do parlamento ou de forma mais direta. No Brasil, esta experiência não foi diferente, pois de acordo com relatos, o marco inicial desses movimentos foi a Inconfidência Mineira, que ao invés de consolidar-se como movimento de independência, firmou-se como desaprovação da voracidade do fisco português, como afirma Giacomani⁷:

“Ainda no período colonial, a Inconfidência Mineira tentou conquistar a soberania para o País, usando como motivação o descontentamento face às disposições tributárias emanadas de Portugal. Ao suspender a “derrama” cobrança de impostos atrasados - as autoridades fizeram abortar o movimento, comprovando que havia mais disposição em fugir do fisco português e menos consciência política em prol da independência da colônia”

A partir da vinda do rei D.João VI para o Brasil, inicia-se a fase de organização das finanças do Estado, impulsionada com a abertura dos portos, uma vez que seria necessário o maior disciplinamento da cobrança de impostos aduaneiros, culminando com a criação do Erário Público e o regime de contabilidade em 1808. Seis anos mais tarde, em 1824, o orçamento passaria, pela primeira vez, a integrar a Constituição Imperial, conforme relata Giacomani⁸:

“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas”.

É mister saber que embora tenha constado da Constituição a exigência de apresentação do orçamento público, na prática isso não foi implementado, devido a várias razões, tais como: deficiência dos órgãos arrecadadores das províncias, dificuldades de comunicação e conflitos com normas legais advindas do período colonial.

⁷ GIACOMANI, James. Orçamento Público. São Paulo: Editora Atlas, 2000, p.52

⁸ Idem, ibidem. P.52.

Assim, os tratadistas historiam que o primeiro orçamento brasileiro teria sido, então, o aprovado pelo Decreto Legislativo de 15-12-1830, que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1-7-1831 a 30-6-1832⁹.

É importante destacar que a Constituição de 1824, além de ter introduzido a questão orçamentária, também estabeleceu as competências do Executivo e Legislativo sobre matéria tributária, orçamentária e fiscalização, como relata GIACOMANI¹⁰:

A Constituição de 1824 assim distribuía as competências dos Poderes imperiais em matéria tributária e orçamentária:

- a) ao Executivo competia a elaboração da proposta orçamentária;
- b) à Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação da lei orçamentária; e
- c) à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis sobre impostos

A questão da fiscalização e execução orçamentária é definida de forma vaga no art. 37: “Também principiarão na Câmara dos Deputados: 1º) O exame da administração passada, e reforma dos abusos nela introduzidos.

Outro marco importante na história do orçamento é com relação aos orçamentos das províncias, normatizados na Emenda Constitucional de 12-8-1834, que introduziu modificações na Constituição de 1824, definindo entre as competências das Assembléias Legislativas Provinciais:

- a) a fixação das despesas municipais e provinciais, bem como os impostos necessários para atender a tais encargos;
- b) a repartição das rendas entre os municípios e a fiscalização do emprego das mesmas.

Outras mudanças significativas na Constituição só viriam ocorrer após a Proclamação da República, com a elaboração da Constituição de 1891¹¹, que dispôs sobre:

- a) A competência exclusiva do Congresso Nacional para elaborar a proposta orçamentária e realizar a tomada de contas do Executivo; e
- b) A instituição do Tribunal de Contas da União.

⁹VEIGA FILHO, apud GIACOMANI, James. Op. cit. , p.52.

¹⁰Op. cit. p.53

¹¹Constituição de 24-2-1891: art. 34, 1º.

Em 1922 ocorreu a maior conquista no campo técnico, com a aprovação, pelo Congresso Nacional, do Código de Contabilidade da União¹², que estabeleceu procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais.

Como se pode observar, a Constituição de 1891 foi um avanço na questão democrática remetendo a competência da elaboração da proposta orçamentária ao Congresso Nacional, embora fosse o Poder Executivo quem realizava informalmente o Cálculo da Previsão da Receita Geral da República, sendo formalizada esta participação, em 1922, com a aprovação do Código de Contabilidade da União¹³, que em seu art. 13 estabeleceu:

Art. 13 - O governo enviará à Câmara dos Deputados, até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação da despesa, com o cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da Lei do Orçamento.

Este período de avanço e conquistas do Parlamento só viria a ser alterado com a Revolução de 1930, visto que foi estabelecido todo um conjunto de propostas para a modernização do Aparelho de Estado cujas mudanças principais foram introduzidas com a Constituição de 1934¹⁴, resumidas abaixo:

- a) A centralização da maior parte das funções do Estado na área federal;
- b) A competência para elaboração da proposta orçamentária passa a ser do Presidente da República;
- c) Mantida a competência do Legislativo para aprovação do orçamento e julgamento das contas presidenciais com o auxílio do Tribunal de Contas da União, sem contudo limitar o número de emendas dos legisladores, fato que caracterizaria a co-participação dos dois poderes na elaboração do orçamento.

Três anos após a Constituição de 1934, o país passaria a viver uma das fases mais autoritárias da história, sendo decretada a Constituição de 1937¹⁵, a qual determinava que:

- a) A proposta orçamentária passaria a ser elaborada por um departamento administrativo a ser criado pela Presidência da República;
- b) A aprovação do orçamento continuaria sendo da competência da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal¹⁶.

¹² Decreto nº 15.783, de 8-11-1922.

¹³ Decreto nº 15.783, op. cit. Art. 13.

¹⁴ Constituição de 16-7-1934.

¹⁵ Constituição de 10-11-1937.

¹⁶ Espécie de Senado constituído de 10 (dez) membros, todos nomeados pelo Presidente da República.

Embora estivesse prevista na constituição a aprovação da proposta pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, na prática todos os orçamentos foram aprovados por ato do Presidente da República, sem que estas duas instâncias funcionassem ou cumprissem suas finalidades.

O Estado Novo experimenta o ápice do autoritarismo, quando, em 1939, os Estados e Municípios perdem definitivamente sua autonomia e a escolha dos Governadores passa à competência do Presidente da República, que nomeia os chamados interventores, delegando a estes a competência para nomeação dos Prefeitos nos Municípios.

Uma nova fase de redemocratização só viria a ocorrer com a Constituição de 1946¹⁷, quando o Orçamento volta a ser elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional, incorporando princípios orçamentários como da unidade, universalidade, exclusividade e especialização, sendo também definido, de forma clara, o papel do Tribunal de Contas da União¹⁸.

Essa fase seria interrompida com o Golpe Militar de 1964, que três anos após outorga a Constituição de 1967¹⁹, introduzindo as seguintes modificações no processo orçamentário:

- a) Perda das prerrogativas do Legislativo em elaborar ou apresentar emendas que implicassem em aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que viessem modificar o seu montante, natureza e objetivo;
- b) Proibição do Legislativo em propor leis que criassem despesas para o Estado.

Essa fase do orçamento perduraria até o advento da Constituição de 1988, quando, em 5 de outubro do mesmo ano, foi promulgada a Constituição Cidadã, assim denominada pelo Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, o Deputado Ulysses Guimarães, cujas inovações ratificam a correlação entre orçamento, participação popular e regimes democráticos, pois além de representar uma ferramenta de planejamento, o orçamento seria um instrumento de controle da administração pública.

¹⁷ Constituição de 18-9-1946.

¹⁸ Constituição de 1946, op. cit. arts. 73 a 77

¹⁹ Constituição de 24-01-1967.

1.2 O Orçamento Público e a Constituição de 1988

O fim do regime de 1964 e a abertura política foram consagrados com a Constituição de 1988²⁰, que dedicou importância fundamental à questão orçamentária e ao planejamento como ferramenta de gestão.

Este período também pode ser caracterizado pela recuperação de prerrogativas fundamentais do Legislativo, perdidas com o movimento autoritário de 1964, trazendo novos conceitos e regras, além de consagrar os princípios orçamentários universais.

O processo de planejamento passa a ser composto de três instrumentos, O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA)²¹.

O Plano Plurianual (PPA), no conceito de PASCOAL²², representa um instrumento de planejamento de longo prazo, devendo estabelecer as diretrizes, os objetivos e metas governamentais para um período de quatro anos, tendo como principais características:

Vigência: União, Estados, Distrito Federal e Municípios: 04 (quatro) anos. Começa a produzir efeitos a partir do segundo exercício financeiro do mandato do Chefe do Executivo até o final do primeiro exercício do mandato subsequente. Veja que a vigência não coincide com o mandato do Chefe do Poder Executivo. Procura-se, com isto, evitar a descontinuidade dos programas governamentais.

Conteúdo Principal: fixa, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas do Governo para:

as despesas de capital (ex.: construção de escolas e hospitais);

as despesas correntes derivadas das despesas de capital (ex.: contratação de pessoal necessário ao funcionamento das escolas e hospitais);

os programas de duração continuada (despesas vinculadas a programas com duração superior a um exercício financeiro, como o "programa de bolsa-escola", por exemplo).

Quando da elaboração do PPA, a Administração e o legislador deverão planejar a aplicação de recursos públicos de modo a atenuar a enorme desigualdade entre as regiões brasileiras (no caso do PPA da União) ou entre as sub-regiões existentes nos Estados e Municípios (caso do PPA dos Estados e Municípios).

Diretrizes -orientações gerais ou princípios que nortearão a captação e o gasto público com vistas a alcançar os objetivos (ex.: combater a pobreza e promover a cidadania).

Objetivos - discriminação dos resultados que se quer alcançar com a execução de ações governamentais (ex.: elevar o nível educacional da população, especialmente, combatendo o analfabetismo) .

²⁰ Constituição de 05-10-1988.

²¹ Constituição de 05-10-1988: art 65.

²² PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito Financeiro e Controle Externo: Teoria, jurisprudência e 300 questões de concursos públicos (atualizado com a Lei de Responsabilidade Fiscal). 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2002, p.33 a 35

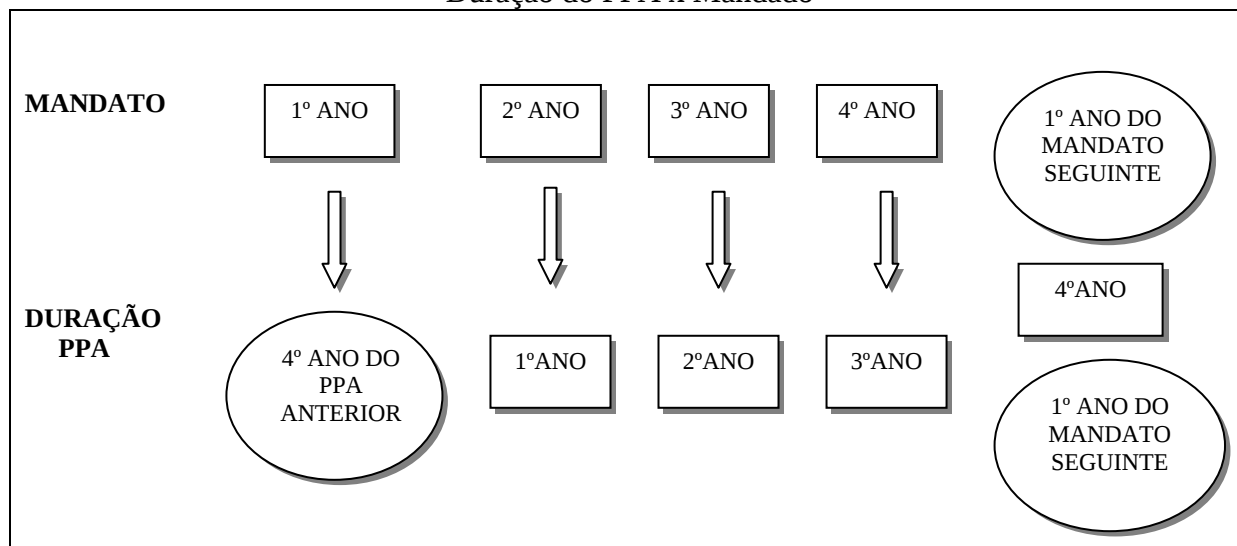
Metas - quantificação, física ou financeira, dos objetivos (ex. construção de 3.000 salas de aula em todo o País ou investir, no período de quatro anos, R\$ 100 milhões, na construção de salas de aula).

O PPA orienta as demais leis orçamentárias, na medida em que servirá de guia e de parâmetro para a elaboração da LDO, da LOA e dos demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

Todo investimento do Governo, cuja execução ultrapasse mais de um ano, deverá estar previsto no PPA, sob pena de crime de responsabilidade. Não havendo a referida previsão, uma lei específica poderá incluir o investimento no PPA.

O projeto de lei dispondo sobre o PPA é de iniciativa privativa e vinculada do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos –ver artigo 84, XXIII c/c 165 e 166, §3º da CF/88) (Grifo Nosso).

Figura 1.1
Duração do PPA x Mandato



Fonte: Extraído do Livro de PASCOAL, op. cit. p. 35

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), no conceito de PASCOAL²³, representa um instrumento de planejamento de curto prazo, devendo estabelecer as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, tendo como principais características:

Instrumento de planejamento de curto-prazo.

Deve ser elaborado em harmonia com o PPA e orientará a elaboração da LOA.

Estabelece as metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital, para o exercício subsequente.

Disporá sobre as alterações na legislação tributária. Essa atribuição da LDO está relacionada ao fato de que as receitas tributárias são a principal fonte de financiamento dos gastos públicos, daí a necessidade de haver uma previsão adequada tanto em relação aos acréscimos, quanto aos decréscimos (ex.:previsão de novos tributos, diminuições ou aumento de alíquotas etc.).

Fixará a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (políticas prioritárias para o Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica, Banco do Nordeste e demais agências fomentadoras do desenvolvimento).

²³ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Op. cit., p.35 a 36

Autorizará a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração de servidores, a criação de cargos, empregos, funções ou alteração na estrutura de carreira, bem como a admissão. E contratação de pessoal a qualquer título na administração. Exceção: as empresas públicas e as sociedades de economia mista, nos termos do disposto no artigo 169 §.2º da CF não precisam dessa autorização da LDO. (Grifo nosso).

A Lei Orçamentária Anual (LOA), no conceito de PASCOAL²⁴, representa um instrumento de planejamento anual, que contém três suborçamentos, devendo estabelecer o montante da receita estimada e da despesa fixada para o próximo exercício financeiro, tendo como principais características:

A LOA deverá estar compatível com o PPA e com a LDO.

A respectiva lei corresponde, na verdade, a 03 (três) suborçamentos (CF artigo 165):

- a) orçamento fiscal de toda a Administração Pública, Direta e Indireta (todos os Poderes, Ministério Público, Tribunal de Contas, órgãos, Autarquias, Fundações públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), englobando a despesa e a receita de toda a Administração Pública para um exercício financeiro, menos os investimentos de empresas estatais e as receitas e despesas relativas à seguridade social;
- b) orçamento de investimentos das empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (empresas públicas e sociedades de economia mista);
- c) orçamento da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), que abrangerá todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. A razão da desvinculação dessas ações do orçamento fiscal para um suborçamento específico da seguridade social é a garantia de que esses recursos não serão desviados para qualquer fim, como aconteceu durante muitos anos no Brasil, gerando o déficit na previdência pública. Visa, pois, a conferir transparência à gestão da seguridade social.

O orçamento fiscal e o orçamento de investimentos, compatibilizados com PPA, têm o objetivo de reduzir as desigualdades entre as regiões, segundo critério populacional.

O Governo só poderá iniciar qualquer programa ou projeto se houver autorização específica na Lei Orçamentária.

Como vimos, a LOA, além de estimar as receitas e fixar as despesas, poderá conter autorização para abertura de créditos suplementares e para contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (ARO).

Conteúdo principal da LOA exigido pela CF, pela Lei 4.320/ 64 e pela LRF:

Constituição Federal (artigo 165, §6º) - deverá acompanhar a LOA um demonstrativo, regionalizado, sobre os efeitos da concessão de *anistia, isenção, remissões, subsídios* e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;

Lei N° 4.320/64 (artigos 2º e 22) - esses dispositivos estabelecem quais os documentos, demonstrativos, anexos que deverão integrar a proposta orçamentária enviada anualmente pelo Executivo ao Legislativo. Inicialmente, no caput do artigo 2º, a lei estatui que *a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade*. Vejamos os principais itens:

Comporão a *proposta orçamentária*:

- a) mensagem do Chefe do Executivo, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos

²⁴ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Op. cit., p.36 a 42

financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica e financeira do Governo; justificação de receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital (receitas e despesas de capital);

- b) projeto de Lei de Orçamento, que, por sua vez, será integrado por:
 - 1) sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções de Governo;
 - 2) quadro demonstrativo de receita e despesa, segundo as Categorias Econômicas;
 - 3) quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
 - 4) quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.
- Acompanharão, ainda, a Lei de Orçamento nos termos da Lei nº 4.320/64:
- 1) quadro demonstrativo da receita e dos planos de aplicação dos fundos especiais;
 - 2) quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços;
 - c) tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:
 - a) receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;
 - b) a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;
 - c) a receita prevista para o exercício a que se refere à proposta;
 - d) a despesa realizada no exercício imediatamente anterior;
 - e) a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e
 - f) a despesa prevista para o exercício a que se refere à proposta (Grifo Nosso).

1.3 Os Instrumentos de Planejamento e a Lei De Responsabilidade Fiscal (LRF)

A principal inovação após a CF-88, foi a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, cujo principal objetivo foi assegurar o equilíbrio fiscal e dotar a administração pública de níveis de transparência.

Neste trabalho, importam as mudanças introduzidas pela LRF nos instrumentos de planejamento, mais precisamente no PPA, na LDO e na LOA.

Quanto ao Plano Plurianual, a LRF não trouxe nenhuma modificação, posto que o art. 3º, que dispunha sobre a matéria, foi vetado pelo Presidente da República.

Explicitando as razões para o veto FIGUEIREDO²⁵ et. al., diz o seguinte:

Razões do veto

O caput deste artigo estabelece que o projeto de lei do plano plurianual deverá ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, enquanto o § 2º obriga o seu envio, ao Poder Legislativo, até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. Isso representará não só um reduzido período para a elaboração dessa peça, por parte do Poder Executivo, como também para a sua apreciação pelo Poder Legislativo, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção de programas e ações prioritárias de governo.

²⁵ FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral, et al. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal). Recife: Editora Nossa Livraria, 2001, p.45-46

No que se refere à LDO, a LRF conferiu importância fundamental a esse instrumento, transformando-o na peça principal do planejamento integrado no Brasil, que além de cumprir as determinações constitucionais, deve atender ao disposto no art. 4º da LRF, o qual estabelece à LDO:

- a) dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) aprovar normas para o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- c) disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- d) definir o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- e) estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, caso ocorram os seguintes fatos: 1º -arrecadação da receita inferior à estimada, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal²⁶; 2º -necessidade de se reconduzir a dívida aos limites estabelecidos;
- f) fixar, em percentual da Receita Corrente Líquida, o montante da Reserva de Contingência. (Grifo Nosso)

Além de introduzir as alterações acima mencionadas na LDO, a LRF acrescentou mais três anexos a serem apresentados por ocasião do envio da LDO ao Poder Legislativo.

O primeiro anexo, denominado de Anexo de Metas Fiscais²⁷, exigido para todos os entes da federação, estabeleceu algumas projeções trienais, fato que ampliou a abrangência da LDO, tendo como conteúdo:

- a) metas para receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida para o exercício a que se refere e para os dois exercícios seguintes;

²⁶ **Resultado Primário** é a diferença entre as receitas e as despesas NÃO financeiras. Exemplo de receitas financeiras: aplicações financeiras, operações de crédito e alienação de ativos; despesas financeiras: encargos da dívida e amortizações. É um indicador da "auto-suficiência" de recursos públicos para a cobertura das despesas. Por outro lado, demonstra o quanto o ente público depende de recursos de terceiros para a cobertura das despesas. Supondo que o Anexo de Metas da LDO tenha estipulado um Resultado Primário de 10 e que, ao longo do exercício financeiro, o Governo constata que não está conseguindo alcançá-lo, de nada adiantará obter empréstimos ou vender bens ou, mesmo, deixar de pagar a dívida. Para alcançar o Resultado Primário, deverá obter mais receitas não-financeiras (ex.: tributos) e/ou cortar despesas não-financeiras (ex.: pessoal). **Resultado Nominal** é a diferença entre as receitas e as despesas públicas, incluindo despesas e receitas financeiras, os efeitos da inflação (correção monetária) e da variação cambial. Equivale ao aumento da dívida pública líquida (ADPL).

²⁷ O art. 63, inciso III, da LRF, faculta aos Municípios com menos de 50 mil habitantes a só elaborarem o Anexo de Metas a partir do exercício financeiro de 2005.

- b) demonstrativo das metas anuais, instruindo com memória de metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-os com as fixadas para os 03(três) exercícios anteriores e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- c) a evolução do patrimônio líquido nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação de recursos com a alienação de ativos;
- d) a avaliação do cumprimento das metas do ano anterior e o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- e) a avaliação financeira e atuarial de todos fundos e programas estatais de natureza atuarial. (Grifo Nosso)

O segundo anexo, denominado de Anexo de Riscos Fiscais²⁸, exigido para todos os entes da federação, objetiva avaliar os passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas, devendo, ao mesmo tempo, informar as providências a serem tomadas pela instituição, caso se concretizem, devendo conter:

- a) estudos sobre a possibilidade de o Governo vir a sofrer decisão desfavorável da Justiça em processo referente à remuneração de servidores públicos, por exemplo, contratos com empresas privadas etc.. Refere-se às chamadas provisões que a administração pública deverá fazer;
- b) deverá estabelecer com base nas estimativas realizadas, o percentual da Receita Corrente Líquida - RCL²⁹ para a constituição da Reserva de Contingência³⁰.

²⁸ O art. 63, inciso III, da LRF, faculta aos Municípios com menos de 50 mil habitantes a só elaborarem o Anexo de Riscos Fiscais a partir do exercício financeiro de 2005.

²⁹ O artigo 2º, inciso IV, da LRF define Receita Corrente Líquida como sendo ***o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, DEDUZIDOS:***

NA UNIÃO -os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal (FPE, FPM e SUS, por exemplo), e as contribuições mencionadas na alínea "a" do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição Federal (Contribuição para seguridade social, PIS e PASEP);

NOS ESTADOS -as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional (exemplo: 25% do ICMS, 50% do IPVA e 25% do IPI -Exportação);

NA UNIÃO, NOS ESTADOS e MUNICÍPIOS -a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º. do art. 201 da Constituição (estas últimas dizem respeito às receitas decorrentes da compensação financeira entre os diversos sistemas de previdência). Grifo nosso.

³⁰ É uma dotação genérica da despesa pública, constituindo-se exceção ao princípio da especificação.

O terceiro anexo é exclusivo da União e serve como orientador para os Estados e Municípios elaborarem suas LDO, devendo conter:

- a) os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial;
- b) os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente (por exemplo: projeção do PIB, da taxa de juros, taxa de câmbio, taxa de inflação etc.). (Grifo Nosso)

No que se refere à Lei Orçamentária Anual à medida que a LRF introduziu várias modificações na LDO, sendo instrumentos de planejamento interdependentes, teve também que adaptar a nova estrutura da LOA, estabelecendo no seu art. 5º:

- a) um demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas da LDO previstas no respectivo Anexo de Metas Fiscais. Todavia, nos termos do artigo 63, III da LRF, para os Municípios com menos de 50 mil habitantes, esse demonstrativo só será exigido a partir de 2005;
- b) o demonstrativo previsto no artigo 165, §6º da CF/88, devidamente acompanhado das medidas de compensação a renúncias de receitas e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- c) reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na RCL, deverão estar assinalados na LDO. Destina-se ao pagamento de passivos contingentes, além de outros riscos fiscais imprevistos. Essa reserva, decorrente do princípio contábil da prudência, destina-se a cobrir as despesas já assinaladas no anexo de riscos fiscais, bem como outras imprevistas, decorrentes de calamidade pública, por exemplo;
- d) todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e respectivas receitas, sendo o refinanciamento da dívida (e suas receitas) demonstrado de forma separada, tanto na LOA como nas leis de créditos adicionais. (Grifo Nosso)

1.4 O Conceito de Orçamento Público

O Orçamento Público é um instrumento de planejamento da administração pública, definido por BALEEIRO³¹, da seguinte forma:

Os orçamentos documentam expressivamente a vida financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, geralmente de um ano, porque contém o cálculo das receitas e despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos ou para outros fins projetados pelos governos. A sua importância, sob vários pontos de vista, é imensa, como a própria evolução das idéias orçamentárias o testifica.

Nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em por menor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Na concepção de MATIAS PEREIRA³²:

O orçamento público, aceito como instrumento de planejamento e controle da administração pública, apresenta-se como uma técnica capaz de permitir que periodicamente sejam reavaliados os objetivos e fins do governo. Visa permitir também a avaliação comparativa de diversas funções e programas entre si e o relacionamento de seus custos, bem como facilitar o exame da função total do governo e de seu custo em relação ao setor privado da economia. Representa sem dúvida alguma, a mais importante fonte de informação e de controle democrático do Estado. Nesse sentido, torna-se oportuno ressaltar que nenhum planejamento, por mais crítico, criativo, criterioso e sofisticado, poderá substituir o controle democrático, visto que o planejamento apresenta-se apenas como um instrumento essencial de viabilização para o atingimento do bem comum da sociedade.

De forma mais técnica, mas sem fugir das características básicas dos demais autores, SLOMSKI³³ define o orçamento público como:

[...] uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo. E seu conteúdo básico será a estimativa da receita e a autorização (fixação) da despesa, e será aberto em forma de partidas dobradas em seu aspecto contábil.

Para NÓBREGA³⁴, tendo por base BUVIER, o orçamento público deve responder a a três questões fundamentais, como o mesmo esclarece:

³¹ BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 13 ed. rev. e atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981, p.387

³² PEREIRA, José Matias. Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p.132.

³³ SLOMSKI, Valmor. Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p.214.

³⁴ NÓBREGA, Marcos. Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p.64.

O orçamento público responde a uma problemática diferente, posto que não existe “lucro”, no sentido monetário do termo, nos orçamentos estatais. As previsões contidas nos orçamentos públicos refletem as preocupações, as necessidades da sociedade e se caracterizam por previsões de receita e autorizações de despesas. Assim, segundo Bouvier³⁵, o orçamento público se presta a responder três intrigantes questões: a) quais os serviços e bens que o Estado vai oferecer gratuitamente à população; b) quem suportará e que meios se dará o custo do financiamento desses serviços; c) e quais serão as consequências para a economia global das relações financeiras exteriores da Nação. Aí reside a diferença básica entre orçamentos privados e dos orçamentos públicos: o interesse público estará presente neste último.

SILVA³⁶, por seu turno, associa o orçamento à questão da moderna administração pública, a Ciência das Finanças e a democracia, afirmando:

O orçamento como um ato autorizativo das despesas que o Estado deve efetuar em um exercício é um instrumento da moderna administração pública. Entretanto, em outras épocas foram aplicados diversos procedimentos rudimentares de controle dos gastos realizados pelo Estado ou pelo príncipe.

O estudo do orçamento pode ser considerado do ponto de vista objetivo ou subjetivo. No aspecto objetivo, designa o ramo das Ciências das Finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se refere à sua preparação, sanção legislativa, execução e controle, ou seja, considera a fase jurídica de todas as etapas do orçamento (preventiva, executiva e crítica).

No aspecto subjetivo constitui a faculdade adquirida pelo povo de aprovar *a priori*, por seus representantes legitimamente eleitos, os gastos que o Estado realizará durante o exercício.

Desse modo, o Orçamento está intimamente ligado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à idéia da soberania popular e, por conseguinte, ao triunfo dos sistemas representativos do Governo, em contraposição aos Estados antigos, quando o monarca considerava patrimônio próprio o tesouro público e a soberania do príncipe tinha fundamento divino. Nessa época o povo não participava da fixação dos impostos e dos gastos públicos, pois o monarca impunha os tributos que desejava e gastava segundo seu poder discricionário.

Para PISCITELLI³⁷, o orçamento é:

A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período de tempo, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados.

Na ótica de ANGÉLICO³⁸, o orçamento público não tem uma definição precisa, senão vejamos:

³⁵ BUVIER, Michel et al. *Finances Publiques*. 4ª ed. Paris: Editora L.G.D.J., 1998, p.184, apud NÓBREGA, Marcos, op. cit. p.64.

³⁶ SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000, p.32.

³⁷ PISCITELLI, Roberto Bocácio. *Contabilidade Pública: uma abordagem de administração financeira*. 2ª ed. São Paulo. Editora Atlas. 1997. p.48.

³⁸ ANGÉLICO, João. *Contabilidade Pública*. 8ª ed. São Paulo. Editora Atlas. 1994. p.18.

Ainda não se chegou a uma definição de orçamento que fosse livre de crítica e aceita pacificamente pela maioria dos autores. Divergem as opiniões e, assim, a questão continua aberta à discussão.

Há sobre a matéria três teorias. A primeira, tendo à frente o economista alemão Hoennel, declara que o orçamento é sempre uma lei. A segunda, comandada pelo constitucionalista francês Léon Duguit, sustenta que o orçamento é em algumas de suas partes, um simples ato administrativo, às vezes simplesmente contábil e, em outras partes, ele é lei. A terceira teoria, mais difundida, liderada pelo financista Gaston Jèze, entende que o orçamento possui apenas a aparência de lei, mas sua substância não é de uma lei.

Já KOHAMA³⁹ prefere analisar o orçamento público dentro do contexto de planejamento integrado, como veremos neste excerto:

O Governo tem como responsabilidade fundamental o melhor nível dinâmico de bem-estar à coletividade. Para tanto, utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado.

Esse sistema busca, principalmente, analisar a situação atual - diagnóstico - para identificar as ações ou alterações a serem desenvolvidas visando atingir a situação desejada.

[...]

O Sistema de Planejamento Integrado, no Brasil também conhecido como processo de Planejamento-Orçamento, consubstancia-se nos seguintes instrumentos, aliás, atendendo a mandamento constitucional:⁴⁰

- a) Plano Plurianual;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) Lei de Orçamentos Anuais (Grifo Nosso).

Dentre os grandes estudiosos da questão orçamentária, podemos citar GIACOMONI⁴¹, que oferece uma reflexão sobre a evolução conceitual do orçamento público, afirmando:

O Orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc. Seu conceito tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado. Assim, o entendimento de sua conceituação atual fica facilitado a partir da análise que caracterizou a transformação de seus papéis principais, que, por sua vez, determinaram alterações na importância relativa de cada um dos aspectos citados.

Diante das diversas concepções apresentadas, infere-se que o conceito de orçamento não é algo estático ou definitivo, mas se caracteriza como um instrumento de planejamento, cuja função de controle da administração pública evolui conforme o grau de participação da sociedade, representada nos regimes democráticos pelo Parlamento e, mais recentemente, com a contribuição direta dos cidadãos através dos orçamentos participativos.

³⁹ KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública: teoria e prática. 9ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p.56.

⁴⁰ Art. 165 da Constituição Federal de 1988.

Essa evolução caracteriza-se do ponto de vista técnico pela mudança dos objetivos contidos em cada orçamento, que evoluiu do tradicional para o moderno, deste para o orçamento-programa, até a inserção direta da população nos orçamentos participativos. Os três primeiros serão tratados nos tópicos seguintes, enquanto o último, por se tratar do tema central do trabalho, será estudado no segundo capítulo.

1.5 Os Orçamentos Tradicional e Moderno

1.5.1 O Orçamento Tradicional

Tanto a história do orçamento como o seu conceito têm evoluído ao longo dos anos com o aprimoramento dos sistemas democráticos. Para melhor elucidar esta evolução, é importante definir e comparar os orçamentos tradicional e moderno.

Para GIACOMANI⁴², o orçamento tradicional tinha como função principal o controle político, definindo-o assim:

Mesmo não sendo possível ignorar que o orçamento, desde o início, representou uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. O orçamento e os demais elementos financeiros estavam a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos. Glastone, célebre ministro das finanças da Inglaterra (1868-74), considerava que as despesas que excedessem “...as legítimas necessidades do país constituíam não apenas desperdício pecuniário, mas um grande mal político e, acima de tudo, moral.”⁴³

Embora o centro tenha sido a questão do controle político, outro aspecto merecia destaque no orçamento tradicional, o técnico, que evidenciava a importância da instrumentalização do controle da despesa, através de duas classificações:

- a) por unidades administrativas ou órgãos responsáveis pelos gastos;
- b) por objeto ou item da despesa, a exemplo de pessoal, material de consumo, etc.

⁴¹ Op. cit p.64.

⁴² Op. cit. p.64.

⁴³ MAC GREGOR, D. H, apud GIACOMANI, James. op. cit. p. 65

Dessa forma, o orçamento tradicional preocupava-se, em termos técnicos, quase que exclusivamente com o “quanto gastar” e não “como e onde gastar”, podendo ser chamado de “Lei de Meios”, com os quais o Estado conta para poder custear suas atividades.

1.5.2 O Orçamento Moderno

Como já foi dito anteriormente, o conceito de orçamento evoluiu historicamente acompanhando a própria evolução e transformação do papel do Estado. O orçamento moderno começa a ganhar feitura no final do século XIX, quando foi exigido do Estado o abandono da neutralidade e a intervenção corretiva de distorções existentes no sistema econômico e a responsabilidade por programas que induzissem e alavancassem o desenvolvimento.

Assim o orçamento moderno muda o enfoque de controle político para ser um instrumento de administração, como bem relata GIACOMANI⁴⁴:

A idéia de orçamento moderno nasceu quase que junto com o século XX. Entre seus idealizadores deve ser citada a Comissão de Economia e Eficiência do presidente Taft (1910-12)⁴⁵ e autores pioneiros como Frederick A. Cleveland, Paul T. Beisser e Edward A. Fitzpatrick.⁴⁶ W. F. Willoughby foi bastante feliz ao apresentar, assim as novas concepções do orçamento.

O orçamento é algo mais que uma simples previsão de receita ou estimativa de despesa. É - ou deve ser -, ao mesmo tempo, um relatório, uma estimativa e uma proposta. É - ou deve ser -, um documento por cujo intermédio o chefe do executivo, como autoridade responsável pela conduta dos negócios do governo, apresenta-se à autoridade a quem compete criar fontes de renda e conceder créditos e faz perante ela uma exposição completa sobre a maneira por que ele e seus subordinados administram os negócios públicos no último exercício; é - ou deve ser -, o documento em que expõe a situação do tesouro público no momento. Na base dessas informações é que ele traça o seu programa de trabalho para o exercício seguinte, então como acha que deve ser financiado esse programa.⁴⁷

O aspecto econômico tem elevada importância para o orçamento moderno, tendo como fundamentação a doutrina Keynesiana⁴⁸, que passa a utilizar sistematicamente o

⁴⁴ Op. cit. p.66.

⁴⁵ No trecho a seguir do Relatório da Comissão Taft aparece claramente a ênfase dada aos resultados da ação do governo: “...o administrador precisa ter diante de si informes regulares que reflitam resultados em termos de qualidade e quantidade; ele deve estar habilitado a medir qualidade e quantidade dos resultados por unidades de custo e unidades de eficiência” . (grifo dos autores) In: LEE JR., Robert D. JOHNSON, Ronald W. Public budgeting systems. Baltimore: University Park Press, 1973. p. 102.

⁴⁶ Para descrição sucinta da contribuição desses autores ver LEE JR., Robert D. JOHNSON, Ronald W. op. cit. p. 102 a 103.

⁴⁷ MOOJEN, Guilherme apud GIACOMANI, James. op. cit. p. 66-67

⁴⁸ A doutrina Keynesiana é uma referência ao seu criador John Maynard Keynes, que introduziu no modelo econômico os gastos governamentais.

orçamento como instrumento da política fiscal do governo, visando à estabilização econômica ou a ampliação dos níveis de atividade econômica.

Embora o centro tenha sido a questão administrativa com predominância no aspecto econômico do orçamento, outros aspectos mereceram destaque, como:

- a) aspecto político: o orçamento representa a orientação econômica, administrativa e social do Governo que reflete o cumprimento de suas promessas e plano de governo assumidos durante as campanhas eleitorais, discutidos pela sua base parlamentar e pelas alianças realizadas;
- b) aspecto jurídico: o orçamento, conforme a CF-88, é uma lei e como tal envolve aspectos formais e jurídicos desde a sua elaboração até a sua execução;
- c) aspecto técnico: o orçamento utiliza uma linguagem contábil, com classificações para a receita e a despesa, que deve identificar de forma mais transparente a obtenção e aplicação de recursos públicos; e
- d) aspecto financeiro: o orçamento representa o fluxo monetário da obtenção de receitas e a realização de despesas, além de distribuir o ônus tributário pelos agentes econômicos de forma mais equitativa.

1.6 O Orçamento-Programa (PPBS⁴⁹)

Em matéria de evolução, o Orçamento-programa, também denominado de orçamento de desempenho, é a técnica mais próxima do ideal desejado, e teve a ONU como órgão principal para a sua manualização e divulgação, tendo-o conceituado da seguinte forma:

um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte, etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apresentadas. O

⁴⁹ O significado da sigla PPBS, representa Planinning-Programming-Budgeting System

que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza.⁵⁰

Muito mais que a introdução ou a ênfase nas realizações governamentais, o orçamento-programa inovou pela organicidade, favorecendo reais possibilidades de implantação em todos os níveis de governo e em qualquer país, cujos elementos essenciais, de acordo com GIACOMANI⁵¹, são:

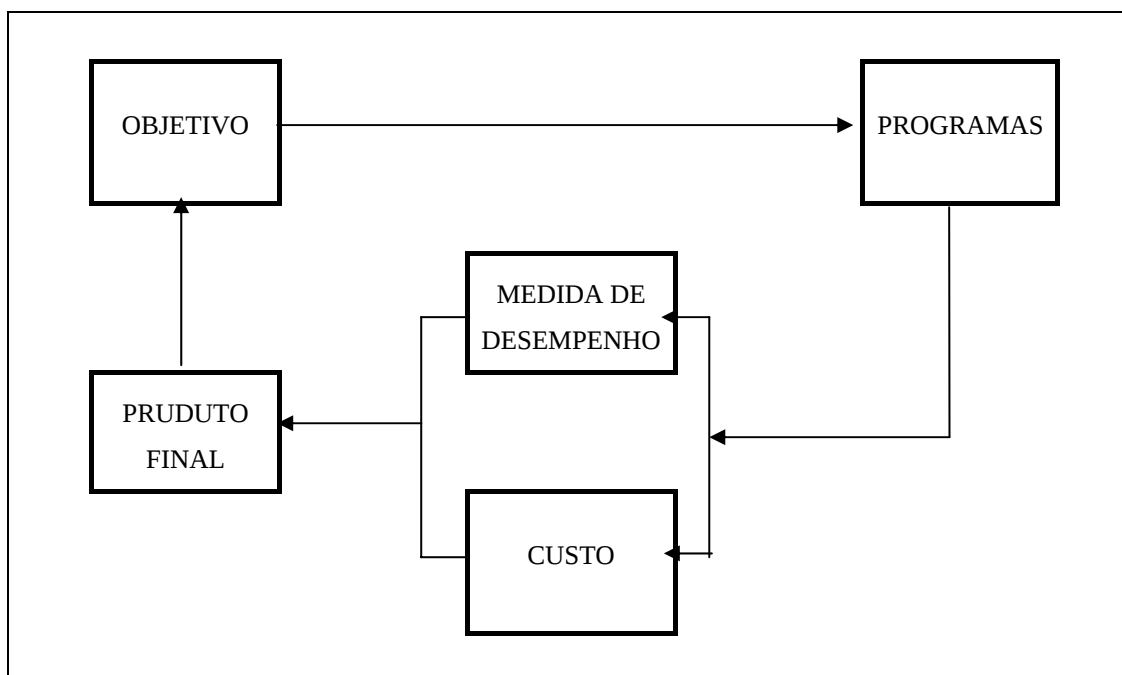
- a) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os custos dos programas medidos por meio de identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para obtenção dos resultados; e
- d) as medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

O diagrama da página seguinte serve para descrever os principais componentes do Orçamento-programa, bem com sua inter-relação, devendo ser seguida a seguinte seqüência:

- a) primeiro estabelecem-se programas e atividades significativos para cada função;
- b) cada função deve ser confiada a uma unidade ou organização;
- c) cada unidade ou organização terá seus objetivos determinados de acordo com as funções, programas e atividades;
- d) o sistema de contas e de gestão financeira deve ser correlacionado com a classificação funcional-programática;
- e) para cada programa e suas subdivisões devem ser estabelecidas medidas que permitam avaliar o desempenho e rendimento.

⁵⁰ MARTNER, Gozalo. Apud GIACOMANI, op. cit. P. 157.

⁵¹ GIACOMANI, James. op. cit. p.157

FIGURA 1.2: Principais Componentes do orçamento-programa

Fonte: Orçamento Público de James Giacomani, p. 158.

Para Charles L. Schultze⁵², os requisitos para implantação do PPBS são os seguintes:

- a) explicitar da forma mais precisa possível os objetivos básicos de cada programa. Precisão aqui significa questionar realmente que impactos se pretende alcançar. O objetivo de um Programa Rodoviário não deve ser, por exemplo, construção de estradas simplesmente, mas o transporte de pessoas e bens, de forma eficaz e segura;
- b) identificar o produto final de cada programa para representar adequadamente os objetivos inicialmente traçados. Voltado ao exemplo do Programa Rodoviário, construir 'n' quilômetros de estrada não é boa indicação do produto final do programa. O indicador adequado para um programa que objetiva transporte eficaz e seguro são as horas de viagens economizadas, o número de acidentes evitados etc.;
- c) em cada programa devem aparecer consignados todos os custos envolvidos na consecução dos objetivos. Para tal, em muitos casos deverão ser analisados os custos que extrapolam o período do orçamento anual;

⁵² SCHULTZE, Charles L., apud. GIACOMANI, James. op. cit. p. 159

- d) Análise das alternativas é um requisito-chave no PPBS. Sempre que possível devem ser cotejadas alternativas de forma que seja possibilitada a identificação daquela que maiores vantagens apresenta em termos de eficácia e de economia. Se o objetivo, por exemplo, for o da agilização do escoamento de safras agrícolas, a alternativa rodovia deve ser cotejada com a alternativa ferrovia e até com a hidrovia, caso exista; e
- e) O último requisito recomenda a aplicação do método em todos os órgãos do governo de forma sistemática, objetivando enquadrar, nesse processo, o maior número de decisões orçamentárias no menor prazo de tempo.

2. ORÇAMENTO-PARTICIPATIVO

Como foi visto no capítulo anterior o conceito de orçamento público vem ao longo da história em constante evolução, de forma que seria impossível prever qual o tipo ideal de orçamento, pois o mesmo está diretamente vinculado às funções do Estado e a forma de governo.

Desde os tempos mais remotos, os relatos sobre o surgimento do orçamento público na Inglaterra em 1217, quando o Rei João Sem Terra, outorgou a Carta Magna, os tratadistas afirmam que essa conquista foi graças às pressões dos barões feudais que integravam o Common Counsel: órgão de representação na época, como descreve GIACOMANI⁵³, caracterizando a relação direta entre orçamento e democracia, tendo em vista ser o mesmo um instrumento de controle da sociedade sobre o Estado, seja do ponto de vista das fontes de financiamento (tributação), seja nas aplicações dos recursos públicos.

2.1 Breve Histórico

No Brasil, a relação entre orçamento público e democracia não ocorreu diferente de outros países, visto que o aparecimento do orçamento, desde a época do império, teve seu início com a Inconfidência Mineira, passando por períodos de grande evolução e retrocesso, tendo em vista os movimentos autoritários ou democráticos vividos pelo país. É comum frisar a participação popular no Brasil em termos do sistema de planejamento integrado, cujo principal instrumento de curto prazo é o orçamento. E a essa participação, denominou-se comumente de orçamento-participativo.

A essência do orçamento-participativo é a democratização dos processos decisórios da gestão pública, conceito amplo que utilizaremos no decorrer desse trabalho

Com abertura democrática no final dos anos 70 e início dos anos 80, a sociedade brasileira começa a ter uma participação maior e ensaia uma reaproximação com o Estado, através dos movimentos sociais organizados e de grupos políticos, que caracterizariam o aparecimento do Orçamento-Participativo, como bem relata PIRES⁵⁴:

⁵³ Op. cit. p.46

⁵⁴ PIRES, Valdemir, Orçamento-participativo: o que é , para que serve, como se faz. São Paulo: Editora Manole, 2001, p. 37.

Os ventos democráticos, que começaram a soprar no Brasil no final dos anos setenta e início dos anos oitenta, trouxeram consigo um ímpeto participacionista bastante amplo, originado de setores sociais mobilizados e de grupos políticos que se consolidaram no bojo da luta contra a ditadura militar. Esta grita por maior influência dos cidadãos comuns sobre as decisões do Estado foi ampliada pela imprensa, agora livre das mordidas que lhes haviam sido impostas anteriormente. No afã de diminuir o fosso que o regime autoritário havia cavado entre o governo e a sociedade civil, os setores sociais e grupos políticos que forjaram a democratização sempre colocaram entre as suas preocupações reclamos por direitos sociais e políticos cuja solução passava por posicionamentos e medidas deliberadas e praticadas pelas diferentes esferas de governo. Sob tal clima, não tardou para que uma proposta de participação popular na gestão dos recursos públicos aparecesse como a palavra de ordem, especialmente nos momentos de disputa eleitoral e nas ocasiões em que grupos tradicionalmente oposicionistas assumiam governos. Foi assim que o chamado Orçamento-participativo se tornou proposta corrente no cenário político brasileiro, nos anos oitenta, numa retomada, por alguns segmentos políticos, das tentativas municipais de planejamento participativo que se esboçaram de meados da década de setenta para o final da década seguinte (Grifo Nosso).

Passada esta primeira fase, inicia-se uma com pouquíssimas experiências de orçamento-participativo, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores - PT, que colocava o O.P como um dos seus principais itens do modo de governar. Vale ressaltar que não pertence ao PT a idéia, nem tão pouco a iniciativa do orçamento-participativo, apenas sua incorporação ao programa de governo, principalmente nas eleições de 1982 a 1988 e na gestão de algumas prefeituras, no período 1989-92⁵⁵. Esta fase não logrou muitos êxitos nem implicou ampla divulgação do O.P, terminando a década de 80 e indo até meados dos anos 90 com o orçamento-participativo muito pouco conhecido e aplicado, mesmo sendo recomendada pela CF-88⁵⁶, em seu art. 29, inciso X, a cooperação das associações representativas no planejamento municipal:

Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
(...)

X - cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Em meados da década de 90, impulsionada pelas questões da descentralização e da participação popular, no plano interno, e motivada pela conjuntura internacional liberalizante da economia, no plano externo, a discussão do orçamento-participativo ressurgiu tendo como

⁵⁵ De acordo com PIRES, Waldemir, op. cit. p.40, algumas cidades brasileiras que passaram pela experiência petista foram: Piracicaba SP, Porto Alegre RS, Santo André SP, Diadema SP, Jaboticabal SP, Santos SP, São Bernardo do Campo SP, Ipatinga MG, Betim MG.

⁵⁶ Op. cit. art. 29.

balizadores desse processo os próprios organismos internacionais de crédito e de fomento que admitiram a importância da participação popular nas decisões de governo. Esse fenômeno provocou uma grande mudança nas eleições municipais de 1996, fazendo com que grande parte das lideranças políticas nacionais incluíssem o O.P no programa de governo, fato devidamente observado e relatado por MENDES⁵⁷.

No Brasil, nos últimos quinze anos, a participação popular no governo tem interessado pesquisadores de diferentes áreas de estudos, resultando inúmeras dissertações, livros, artigos, etc. De igual modo, o assunto tem despertado interesses dos partidos políticos, transformando-se em plataforma eleitoral ou em destacado componente de programa de governo.

Outro importante acontecimento para a ampliação do O.P e sua incorporação quase que obrigatória aos programas de governo foi o fato do tema ter sido escolhido como uma das quarenta e duas melhores práticas do mundo apresentadas no Habitat II⁵⁸, como relata GENRO & SOUZA⁵⁹:

Após 20 anos da realização da Primeira Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos - Habitat I, diante de um quadro de crescente desigualdade combinado com o fenômeno da urbanização a nível mundial, as Nações Unidas convocaram e realizaram , no mês de junho de 1996, em Istambul, na Turquia , o Habitat II. Também se realizaram em Istambul, nos dias 30 e 31 de maio, vários eventos preparatórios à conferência mundial, como o da Assembléia Mundial de Cidades e Autoridades Locais. A delegação de Porto Alegre, neste evento, apresentou por meio do prefeito Tarso Genro uma emenda - assinada também pelos prefeitos de Montevideú (Uruguai) e Diadema (SP) - incorporando a experiência do Orçamento-participativo como uma das recomendações da Declaração Final da Assembléia Mundial de Cidades e Autoridades Locais para o Habitat II.

O Orçamento-participativo de Porto Alegre foi selecionado pelo Programa de Gestão Urbana da ONU - Seção para a América Latina - como uma das 42 melhores práticas de gestão urbana do mundo (Grifo Nosso).

Por todos esses fatos, 1996 pode ser considerado o marco inicial na consolidação do orçamento-participativo no Brasil.

A experiência petista foi inovadora na medida que concentrou o planejamento participativo no horizonte de curto prazo, utilizando tanto recursos materiais quanto recursos

⁵⁷ MENDES, Eugênio Lima. Participação Popular e Governo: Algumas questões teóricas, conceituais e práticas (1994). Anais do 18º ENAPAD, Curitiba, 1994, p. 44.

⁵⁸ O termo designa a 2ª Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos - Habitat II, realizado pela ONU em Istambul - Turquia - 1996.

⁵⁹ GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. O Orçamento-participativo: A experiência de Porto Alegre. 2ª Ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 1997, p. 74-75.

de poder para viabilizar uma nova forma de governar. A inovação na maneira de planejar foi tratada da forma abaixo por OLIVEIRA⁶⁰:

A história da administração municipal brasileira apresenta mais exemplos de planos de governo esporádicos, elaborados e seguidos conforme o estilo de cada governante, do que uma tradição de processo de planejamento sistemático, contínuo e com efetiva participação da população. (...) Até a década de 70, muitos municípios - especialmente os considerados grandes e médios - elaboraram planos diretores, com o auxílio de técnicos integrantes de seus quadros ou de consultores externos. Embora incluindo estudos da situação sócio-econômica e administrativa local, esses planos eram voltados precipuamente para os problemas físicos da cidade, o controle de sua evolução e crescimento num prazo relativamente grande. (...) Admite-se que esses planos - aplicados com resultados positivos em países que atingiram nível relativamente estável de crescimento urbano - não foram, de maneira geral, eficazes nas cidades brasileiras. A outra experiência brasileira de planejamento municipal é mais recente e foi patrocinada principalmente pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1964 e extinto em 1975. Essa experiência enfatizou um tipo de planejamento integrado... Dentro dessa ótica de planejamento local (...), muitos municípios brasileiros adotaram os planos e programas de desenvolvimento de longo prazo, com base nos estudos e levantamentos minuciosos, sobre problemas do próprio município e sobre seu relacionamento com a microrregião onde está situado, realizados por equipes de administradores e especialistas de diversos ramos. Grande parte desses planos não chegou a ser implantada e poucos tiveram repercussão expressiva na evolução dos municípios a que se destinavam. (...) Em meados dos anos 70, com o desenvolvimento dos movimentos sociais urbanos, passaram a circular, com frequência, notícias sobre experiências inovadoras e bem-sucedidas de governos municipais, baseadas na participação da comunidade nas decisões e na solução de problemas políticos. Surgiram, assim, formas de planejamento democrático, no nível municipal, apoiadas na consulta popular, que pressuponha a organização da comunidade e a vontade política de descentralizar o poder de decisão (Grifo Nosso).

É bem verdade que o Orçamento-Participativo e os orçamentos e planos realizados estão longe dos ideais desejados, mas representa um avanço na forma de planejar e estabelecer prioridades de intervenção do poder público, contribuindo para uma maior organização e participação da população e dos movimentos sociais.

Como reconhecimento desse avanço, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como “Estatuto da Cidade”⁶¹, estabeleceu como obrigatoriedade a Gestão Democrática da Cidade, assim definida:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
II - debates, audiências e consultas públicas;
III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
IV - Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
V - (VETADO)

⁶⁰ OLIVEIRA, Duaraci Sena, apud PIRES, Wladimir. op. cit. p.41

⁶¹ Estatuto da Cidade. Publicado pela Câmara dos Deputados. Brasília. 2001. p.269

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta lei, incluíra 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 a sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Pode-se perceber que a trajetória de evolução do orçamento-participativo desde o final da década de 70 até os dias atuais foi expressiva, tornando-se obrigatório para os municípios e estabelecendo-se vários níveis de participação e consulta popular, pois a democratização deve ser um ideal permanente de evolução das relações entre governo e sociedade. Sobre a importância desse processo decisório, o Estatuto da Cidade⁶², assim reconheceu:

A democratização dos processos decisórios - e o controle social de sua implementação - é fundamental para romper este círculo vicioso e transformar o planejamento da ação municipal em algo não apenas compartilhado pelos cidadãos, mas assumido por estes, produzindo uma interface real com as demandas, pleitos e desejos dos diferentes grupos na cidade.

Assim, podemos resumir a evolução histórica do orçamento-participativo em três fases, como bem definiu SOUZA⁶³:

- a) Fase embrionária (1975-86)
- b) Fase de amadurecimento (1987-95)
- c) Fase de consolidação (1996-2003)

2.2 Conceitos de Orçamento-Participativo

A exemplo do que foi visto em relação ao orçamento público, vários são os conceitos sobre orçamento-participativo, sem no entanto, se distanciarem da essência que é a democratização dos processos decisórios da gestão pública, como poderá ser constatado no decorrer deste trabalho.

Para PIRES⁶⁴, o orçamento-participativo é uma tentativa, ainda que incipiente de aflorar o processo de cidadania:

⁶² op. cit. p.163.

⁶³ SOUZA, Érica Xavier de. Monografia de Conclusão do Curso de Ciências Contábeis. 2001. p. 120

⁶⁴ Op. cit. p. 68

O orçamento-participativo é, enfim, uma oportunidade para a tomada de consciência que abre alas para a cidadania, assim como para a exorcização do populismo, que tão mal fez e faz a ela.

Para PASCOAL⁶⁵, o conceito de Orçamento-participativo é tratado de maneira informal, como uma concessão dos governantes, pois a CF-88 não obrigou os entes à adoção do orçamento-participativo, como bem relata o autor, mesmo tendo-se tornado obrigatória como o Estatuto das Cidades para os Municípios:

O que se convencionou chamar de "orçamento-participativo" caracteriza-se por uma participação direta e efetiva das comunidades na elaboração da proposta orçamentária do Governo. Por uma decisão de Governo, inspirada nos princípios democráticos e no postulado da cidadania participativa, a própria sociedade civil, por meio de conselhos, associações etc., é ouvida (e não olvidada, como costuma acontecer), quando da definição das metas e dos programas prioritários. Objetiva-se, com isto, atender às efetivas necessidades da população que, muitas vezes, não se sente representada pelos parlamentares eleitos. É, sem dúvida, um avanço com vistas a democratizar a gestão pública e atender ao verdadeiro interesse social. No Brasil, sobretudo nas regiões sul e sudeste, existem experiências vitoriosas em matéria de participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento.

Diga-se, contudo, que à luz da CF/88, a iniciativa formal das leis orçamentárias é privativa do Chefe do Poder Executivo, de sorte que este não está obrigado legalmente a seguir as sugestões colhidas da população. Portanto, se um Estado ou Município aprovar uma determinada lei, exigindo que o Chefe do Executivo obedeça rigorosamente aos termos da proposta originária, objeto de consulta popular, esta lei será inconstitucional (Grifo Nosso).

Na opinião de OLIVEIRA & HOVARTH⁶⁶, orçamento-participativo é:

Uma iniciativa dos governantes que:

- a) busca decisão descentralizada;
- b) cria conselhos populares, o que enseja a produção de opinião pública independente;
- c) faz com que o cidadão desloque seu centro de atenção para questões locais;
- d) gera a consciência da participação do cidadão;
- e) dá nascimento a dois focos de poder democrático: um pelo voto; outro, pelas instituições diretas de participação.

Num enfoque mais político que jurídico, BENEVIDES⁶⁷ expressa seu conceito de orçamento-participativo, como uma premissa na construção do socialismo, como afirma a autora:

A terceira premissa se refere a entender esses processos de democracia direta, especificamente o orçamento-participativo, como parte da construção do socialismo, tendo sempre em mente que o socialismo é um processo; assim como a democracia é um processo - ela não está pronta e acabada em nenhum lugar do mundo - o

⁶⁵ Op. cit. 17-18.

⁶⁶ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. & HOVARTH, Estevão. Manual de Direito Financeiro. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 112.

⁶⁷ BENEVIDES, Maria Vitória. & DULTRA, Olívio. Orçamento-participativo e Socialismo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2001. p. 23.

socialismo também é um processo. Não temos uma experiência real de sucesso, e esperamos que isso ocorra como resultado de um processo de aprofundamento da democracia.

Surge com o advento da participação mais ativa da sociedade, quer na identificação de suas necessidades, quer na reivindicação do atendimento por parte do Estado, a percepção de participação social, como bem enfatiza GENRO & SOUZA⁶⁸: “As respostas locais aos novos dilemas urbanos são freqüentemente mais efetivas; as respostas chegam ao núcleo das realidades locais, baseadas nas percepções locais, nas suas motivações e cultura”.

Os mesmos autores elaboraram um conceito que eles definem como político e universal do Orçamento-participativo, assim expresso:

A principal riqueza do orçamento-participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública.

A nossa experiência também aponta o caminho para a superação, de maneira contemporânea, da crise do socialismo burocrático, respondendo de maneira criativa e original à principal questão política da decadência e da derrocada do leste europeu, ou seja, a relação autocrática do Estado com a sociedade.

Outra contribuição universal do Orçamento-participativo é a criação de uma esfera pública, não estatal, em que a sociedade pode controlar o Estado.

A população estabelece, de maneira autônoma e por meio de um processo de democracia direta que se realiza nas 16 regiões da cidade e nas cinco plenárias temáticas, a forma de funcionamento do Orçamento-participativo, escolhe suas prioridades temáticas, de obras e serviços e elege o Conselho de Orçamento-participativo (COP). Cria-se, dessa forma, uma esfera pública não-estatal, em que a sociedade institui tanto o processo de co-gestão (COP-Governo) da cidade, quanto mecanismos de controle social sobre o Estado.

Este processo de democracia direta tem o mérito, ainda, de não excluir, mas valorizar a democracia representativa. A Câmara de Vereadores continua com todas as suas prerrogativas constitucionais, analisando e votando o projeto de lei orçamentária.

O processo de co-gestão é fruto da combinação de democracia direta efetuada pela população no Orçamento-participativo e a democracia representativa em que a população da cidade elegeu o prefeito para uma gestão de quatro anos.

As contribuições universais do Orçamento-participativo projetam os marcos da utopia que queremos conquistar e o modo de democracia que queremos construir em qualquer âmbito e instância do poder”⁶⁹. (Grifo Nosso).

⁶⁸ Op. cit. p. 10.

⁶⁹ Idem, ibidem p. 46-47.

Retirando dos conceitos acima, qualquer tipo de promoção política, pessoal ou mesmo partidária, podemos resumir que orçamento-participativo é um processo que envolve o estabelecimento e o desenvolvimento das seguintes questões:

- a) democratização da relação do Estado com a Sociedade;
- b) estabelecimento de mecanismos de democracia direta;
- c) definição de mecanismos de controle social sobre o Estado;
- d) estabelecimento de um processo de co-gestão entre governo e sociedade.

2.3 Metodologias do Orçamento-Participativo

Para realização deste tópico, foram estudadas as metodologias do orçamento-participativo de quatro Estados e treze Prefeituras, relacionados na tabela 1. Entretanto, tomamos como referencial teórico o trabalho realizado por PIRES⁷⁰, publicado no livro *Orçamento-participativo: O que é, para que serve, como se faz*.

QUADRO 2.1: Estados e Municípios Pesquisados.

Estados Pesquisados	Unidade Federação
01. Acre	AC
02. Mato Grosso do Sul	MS
03. Rio de Janeiro	RJ
04. Rio Grande do Sul	RS
Municípios Pesquisados	Unidade Federação
01. Barra Mansa	RJ
02. Belém	PA
03. Belo Horizonte	MG
04. Betim	MG
05. Brasília	DF
06. Chapecó	SC
07. Caxias do Sul	RS
08. Gravataí	RS
09. Icapuí	CE
10. João Molevade	MG
11. Medianeira	PR
12. Porto Alegre	RS
13. Recife	PE

Fonte: Banco de Dados do Orçamento-participativo da Fundação Perseu Abramo.

⁷⁰ Op. cit.

Tratar de metodologia sobre Orçamento-participativo não é tarefa fácil, pois como foi visto anteriormente, o conceito e as experiências estão em constante evolução e aprimoramento. Todavia é possível elencar características, pressupostos e princípios que devem ser perseguidos por toda e qualquer administração pública que tem por objetivo estabelecer uma relação mais democrática com a sociedade; que deseja inovar na construção do planejamento, instituindo formas de participação direta; que anseia realizar uma gestão mais transparente e estabelecer formas de controle social e, por fim, que deseja da sociedade não apenas o voto, mas a responsabilidade em dividir a administração.

Não existe uma única metodologia para elaboração, execução e controle dos orçamentos públicos, uma vez que, como processo deve ser construído a partir das experiências, do amadurecimento e das negociações de conflitos entre os diversos agentes políticos que interagem num mesmo ambiente, com interesses e de formas diferentes, cabe à administração criar e aprimorar sua própria metodologia de orçamento-participativo.

As diversas experiências pesquisadas foram adotadas como referencial teórico, tendo à frente o caso de Porto Alegre e Recife, tendo no campo teórico o trabalho de PIRES⁷¹. Assim, relatamos pressupostos, princípios, etapas, metodologia, além de indicar alguns cuidados que se deve ter na implantação do orçamento-participativo, denominado neste trabalho de obstáculos. À medida que se vai explicando cada um dos itens abordados, comentaremos a experiência dos Estados ou Municípios pesquisados, com a intenção de enriquecer a construção da proposta de orçamento-participativo para a UFPE.

2.3.1 Pressupostos Norteadores Do Orçamento-Participativo

A inclusão dos pressupostos tem como função orientar a administração para que fique atenta a determinadas peculiaridades que podem afetar bastante a concepção da proposta e a implementação do orçamento-participativo.

a) Base Geográfica

A primeira preocupação está na geografia da cidade, devendo ser estudada a melhor forma de agrupá-la, levando em consideração suas características culturais e políticas, bem como as necessidades e o número de habitantes. Todos os Estados e Municípios pesquisados optaram por dividir a área geográfica em Regiões Político-Administrativas - RPA. A título de

⁷¹ Op. cit.

exemplo, o Recife foi dividido, na atual gestão, em seis e Porto Alegre, em dezesseis. As RPA podem ser subdivididas em micro-regiões, de acordo com a conveniência e os fatores acima mencionados.

b) *Forma de Ocupação*

A forma como a população ocupa as áreas deve também ser considerada, pois definem padrões de necessidade e reclamam por serviços diferentes, tais como, no Recife, a área de morro ou de favelas é bastante distinta da área de praia, como Boa Viagem e Pina, ou até mesmo o Centro.

c) *Natureza dos Problemas*

Outro aspecto que deve ser considerado é a natureza dos principais problemas existentes na área, bem como o seu tamanho, já que pode influenciar na mobilização e participação da população. Um exemplo bastante relevante, percebido em todos os Estados e Cidades pesquisados, refere-se aos bairros como melhor infra-estrutura e renda mais elevada. Nestes, a participação e mobilização é bem menor que nos bairros de periferia.

d) *Atividade Econômica*

O tipo de atividade econômica desenvolvida na região influencia bastante a participação da população, podendo, em alguns casos, determinar ou moldar o comportamento político e social das pessoas. É de conhecimento de todos que a capacidade de organização dos metalúrgicos do ABC em São Paulo, bem como seu poder de barganha é bem maior que os pequenos produtores rurais do sertão de Pernambuco. Além do mais, os investimentos públicos podem gerar ganhos marginais para os diversos grupos econômicos.

e) *Organização Social e Política*

A população se organiza através de diversas formas e quando fortalecida estiver, mais fácil será cobrar dos poderes públicos as intervenções que desejam, bem como criar alternativas para a solução de problemas coletivos. Um exemplo bem vivo na Cidade do Recife é a capacidade de organização e de reivindicação que possui a comunidade de Brasília Teimosa, cujo nome decorre de uma homenagem às lutas empreendidas pela posse e permanência da área.

f) *Objetivo do Governo*

É fundamental entender qual o objetivo do governo quando decide implementar o orçamento-participativo, pois do ponto de vista do Executivo, poderá apenas pretender cooptar os movimentos populares ou construir uma nova relação com a sociedade. Pelo lado da população, a mesma poderá apenas ir impulsionada pelos apelos governamentais ou conforme seu nível de consciência e organização, até cobrar do governo a implantação do OP. Um marco importante neste aspecto, ocorreu tanto em Porto Alegre, como nas demais cidades pesquisadas, posto que, quando o governo decidiu pela implementação do OP, a primeira experiência, apresenta em geral, o maior baixo nível de participação da população. Exemplo semelhante ocorreu nesta Cidade, durante a primeira gestão do Prefeito Jarbas Vasconcelos, quando estruturou a chamada “Prefeitura nos Bairros”, embrião do O.P, cujo nível de participação foi bem inferior ao constatado na experiência de 2002.

g) *Vontade Política*

A determinação do governo em implantar o orçamento-participativo tem influencia direta no tempo que se irá desprender até a sua conclusão, pois do contrário, o retardamento ou não cumprimento dos pactos firmados, frustram e abortam o projeto. Como exemplos significativos dessa importância pode ser citado o caso do Porto Alegre, marco referencial do orçamento-participativo, bem como a Cidade de Icapuí, no Ceará, sem qualquer tradição de participação mais direta da comunidade.

h) *Preparação*

Além dos requisitos citados, a equipe de governo deve estar bem preparada para assumir a tarefa de implantação do orçamento-participativo, tendo concebido o modelo e as diretrizes gerais do programa, uma vez que irão requerer durante o processo pleno domínio das técnicas e das metodologias. A experiência de Recife, na atual gestão, mesmo tendo toda uma equipe montada, com poucas alterações, necessitou de três meses para introduzir as mudanças e preparar a equipe, conforme relato do Secretário Adjunto de Orçamento-Participativo e Gestão Cidadã.

i) *Recursos Materiais*

A implantação do modelo de orçamento-participativo, embora possa ser apresentada como simples, na prática não é, haja vista que a mudança de um processo decisório requer uma programação de gastos, que envolve equipe técnica, mobilização das pessoas, material gráfico, computacional, equipe de apoio, etc, devendo estar alocados e bem dimensionados os gastos. A atual Secretária de Orçamento-Participativo e Gestão Cidadã da Prefeitura de Recife tem um orçamento anual para o exercício de 2003, de R\$ 1.332.560,00⁷².

j) *Conjuntura Econômica*

É importante que o gestor possa avaliar o momento de implantação do programa, tendo em vista a conjuntura econômica que o país, a região e o local atravessam, uma vez que em tempos de recessão e desemprego agudo, a capacidade das instituições se restringe significativamente.

l) *Cultura Interna da Instituição*

O orçamento-participativo é um processo de participação e uma nova relação que se estabelece entre a instituição e a comunidade, exigindo que ao optar pela sua implantação, seja trabalhada a instituição para que todos possam contribuir com a sua formulação e assimilem a idéia. Do contrário, o processo tenderá a ser boicotado internamente.

2.3.2 Princípios Norteadores do Orçamento Participativo

De acordo com PIRES⁷³ e, considerando as pesquisas realizadas nos Estados e Municípios, pelo menos seis princípios devem ser respeitados na elaboração da estrutura mínima de orçamento-participativo a ser implementado em qualquer administração. Todavia, é fundamental que os princípios sejam explicitados e democraticamente pactuados, visto que assim ficam claras as intenções e o espírito das ações e decisões, criando um clima de confiança mútua entre população e governo. São eles:

⁷² Dados do orçamento e execução orçamentária da Prefeitura da Cidade do Recife. Disponível em <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/contaspublicas/index.php>>. Acesso em 11 ago. 2003.

⁷³ Idem, ibidem. op. cit. p.93-97

1. *Princípio do Caráter Pedagógico do Processo*: a cultura estabelecida, no que tange à administração pública, é a de ausência “natural” dos cidadãos no processo decisório, dados o seu despreparo e a baixa disponibilidade de tempo para tanto. O Orçamento-participativo deve combater esta noção, ao tornar evidente o caráter fundamentalmente político das decisões que são tomadas em torno da arrecadação e destinação dos recursos públicos. Sabe-se, no entanto, que essa mudança de cultura política não se processa da noite para o dia. Assim, a metodologia a ser adotada deve contemplar a necessidade de um aprendizado paulatino, contínuo, abandonando toda e qualquer pretensão de pleno sucesso logo à primeira experiência. Conforme pesquisa realizada nos Estados e Municípios, todos utilizam esse princípio, inclusive elaborando material didático e propiciando cursos para os Delegados do orçamento-participativo
2. *Princípio da Autonomia dos Movimentos*: este princípio visa evitar que os movimentos sejam cooptados e se entreguem passivamente à vontade do governo. Estabelecidas as regras para elaboração da peça orçamentária, de comum acordo entre governo e movimentos, estes últimos devem desenvolver suas atividades previstas com absoluta autonomia. A pesquisa revela que nos Estados e Municípios, onde os movimentos sociais são mais organizados, o princípio é respeitado, enquanto nos demais, os movimentos são tutelados pela instituição;
3. *Princípio da Co-Gestão*: esse princípio visa evitar o surgimento de falsas expectativas a respeito dos limites da participação popular nos processos decisórios, nos marcos institucionais da democracia representativa. Embora este princípio seja de grande relevância, é sem dúvida de acordo com os relatos das experiências de Estados e Municípios, o que requer mais tempo para sua consolidação, pois a idéia comum é que a partir deste momento cabe à população o direito de decidir e administrar a cidade ou o estado, devendo, através de um processo pedagógico, serem trabalhados os limites de cada ator no processo de elaboração do orçamento e suas competências;
4. *Princípio da Substituição das Reivindicações por Prioridades*: este princípio tem por finalidade politizar os movimentos, no sentido de terem clareza de que os recursos públicos são extremamente escassos e devem ser gastos com base em critérios de prioridade, definidos no bojo da luta política (...). Entende-se por

reivindicação um simples pedido (formulado com ou sem uso de pressão). Entende-se por prioridade uma reivindicação destacada de um conjunto de outras, por ser considerada mais importante/urgente.(...). Repete-se neste princípio a dificuldade explicitada no item anterior, pois a idéia comum é que todas as reivindicações sejam atendidas de forma imediata e local, sem a perspectiva, inclusive, da cidade com um todo;

5. *Princípio da Organização e Mobilização como Forma de Disputa de Recursos:* durante todo o processo deve ficar claro que as comunidades se organizam e se mobilizam em defesa de seus interesses. Tem maior chance de lograrem êxito as organizadas, uma vez que seus objetivos ficam mais direcionados para o coletivo, conseguindo maior mobilização para pressionar o poder público. À medida que o processo se instala e que as comunidades organizadas passam a ser atendidas, a população se conscientiza dessa necessidade, como narrado pelo Prefeito Tarso Genro, na experiência de Porto Alegre, comparando o nível de mobilização entre o primeiro e o segundo anos de implantação do O.P.
6. *Princípio da Transparência e dos Limites das Decisões:* é impossível a população discutir, logo de início, todo orçamento. Assim, num primeiro momento, pode-se permitir a intervenção nas despesas com investimentos. Num segundo momento, avançar rumo às despesas de ampliação do custeio. Em seguida, avaliar a qualidade das despesas de custeio não discutidas, a fim de averiguar se não podem ser reduzidas sem o prejuízo dos bens e serviços oferecidos. Nos Estados e Municípios pesquisados, cerca de 80% não avançaram na discussão das despesas de custeio, ainda que impliquem prestação de serviços, continuam discutindo apenas os investimentos.

2.3.3 Momentos do Orçamento-Participativo

Os vários estudos e a pesquisa realizada nos Municípios e Estados dão conta da existência de algumas etapas bem identificadas na implantação, elaboração e execução do orçamento-participativo, ou seja, pelo menos cinco primeiros, são comuns a todos. Para efeito deste trabalho, embora sem o reconhecimento de alguns estudiosos, adicionamos mais uma

etapa, referente ao acompanhamento da execução do O.P, por considerá-la fundamental na construção dos instrumentos de co-gestão e controle social dos governos, que é a fiscalização das contas, implantada nos Municípios de Recife e Porto Alegre, através das comissões de fiscalização, cujo resultado é avaliado positivamente pelo relato dos dois.

Como a tarefa de receber e gastar é coisa que as pessoas, empresas e governo fazem diariamente, a mecânica é simples de ser entendida pela população, tornando-se um processo contínuo e retroalimentado diariamente. O que se deve estranhar é que o orçamento tenha apenas um único momento: o da sua elaboração.

1. *Preparação e Conexão com o Planejamento:* Esta etapa representa o estabelecimento das bases para elaboração do O.P, devendo estar em perfeita harmonia com as diretrizes do planejamento municipal ou estadual, para que se cumpra a determinação constitucional de integração entre os instrumentos de planejamento, ou seja, a Lei Orçamentária Anual deve ser elaborada de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deve abarcar as prioridades e diretrizes trazidas do plano plurianual para o exercício subsequente. Todos os Estados e Municípios pesquisados realizam esta compatibilização, quando definem os investimentos que devem ser discutidos com a população;
2. *Elaboração do Orçamento:* este momento deve representar o período entre as fases iniciais de discussão do O.P, até a sua aprovação pelo Conselho do Orçamento Participativo, devendo inclusive conciliar as questões legais, além das decisões políticas da administração;
3. *Tramitação Legislativa:* a proposta da Lei Orçamentária é analisada, discutida, alterada por emendas, e aprovada pelo Poder Legislativo.
4. *Execução Orçamentária:* esta fase tem início após a aprovação da Lei Orçamentária, quando se inicia o exercício financeiro, que representa o início da arrecadação e dos gastos públicos;
5. *Acompanhamento do Orçamento-Participativo:* esta fase, tão importante quanto a participação e definição de prioridades, representa o momento em que a população através dos seus delegados pode acompanhar a efetivação do orçamento-participativo, cobrando do gestor a sua execução e fiscalizando a sua realização, através de comissões de obras e de serviços. Embora seja de suma importância, esta fase não foi instituída em noventa por cento dos Estados e

Municípios pesquisados, fato que enfraquece o instrumento de participação e compromete o processo de co-gestão e controle social. Nos Municípios de Recife e Porto Alegre, cuja implantação é recente, a avaliação realizada pelos órgãos é positiva.

6. *Fiscalização das Contas*: esta fase é mais formal e se dá ao término do exercício, quando são levantados os demonstrativos da execução orçamentária encaminhando-os ao Tribunal de Contas, para análise e emissão de parecer a ser julgado pelos órgãos de controle externo.

É importante salientar que o ciclo orçamentário formal está definido nas Constituições Federal e Estadual, bem como na Lei Orgânica dos Municípios, não devendo ser afetada pelas etapas descritas acima, mas se deve adaptar o cronograma para atender a todas elas.

O desafio das administrações é fazer com que a população participe de todas as etapas do orçamento-participativo, quando, além de experiências terem demonstrado, a pesquisa realizada confirma que noventa por cento da participação ocorre apenas na fase inicial, ou seja, na elaboração, mesmo que nesta primeira fase se concretize a participação popular mais efetiva, já que neste momento as necessidades são identificadas diretamente pela sociedade.

Mesmo existindo os momentos ou etapas para elaboração do orçamento-participativo, são necessários vários esforços que os muitos autores denominam de sub-momentos, como ALMEIDA⁷⁴, assim os definiu:

- Preparação dos agentes: tanto os membros do governo, como os funcionários públicos e as lideranças populares *precisarão receber capacitação* para participar das diversas fases da confecção do Orçamento;
- Criação de clima: é necessário envidar esforços para *envolver o poder público e a população* nas discussões e tarefas a serem realizadas;
- Mobilização: criada a expectativa, governo e comunidade estruturam as regras e os canais de participação e se esforçam para *assegurar que as pessoas participem dos eventos*;
- *Síntese das decisões* do processo participativo e sua compatibilização com as propostas do governo;

⁷⁴ ALMEIDA, Marcos Antônio de. Orçamento participativo. Disponível em <<http://www.federativo.bndes.gov.br/dicas>> Acesso em: 10 ago. 2003.

- Elaboração da peça orçamentária, levando em conta as decisões e os procedimentos legais e técnicos previstos ;
- encaminhamento ao Legislativo. (Grifos Nossos).

2.3.4 Metodologia: Tipos, Organograma, Fluxograma, Quadro de Atividades e Cronograma

A principal questão quando da proposição do orçamento é o momento da participação da sociedade na sua feitura. Dessa forma, haveria duas linhas: a primeira seria a que defende a participação da população apenas após a elaboração dos projetos e sua consolidação (método dedutivo), adotados pelos Governos Federal e pelos Estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo, além de vários Municípios; e a segunda seria a que propõe que a partir das audiências públicas, o governo consolide os projetos (método indutivo), mais utilizado pelos Municípios onde o orçamento-participativo está mais consolidado, a exemplo de Recife e Porto Alegre.

A opção das administrações poderia ser por qualquer dos métodos. Todavia, num trabalho que envolva grandes grupos de pessoas e movimentos, com interesses diversos e muitas vezes conflitantes, num processo decisório, cuja limitação se dá pela escassez de recursos, é mais conveniente que se adote o método dialético, assim definido por PIRES⁷⁵:

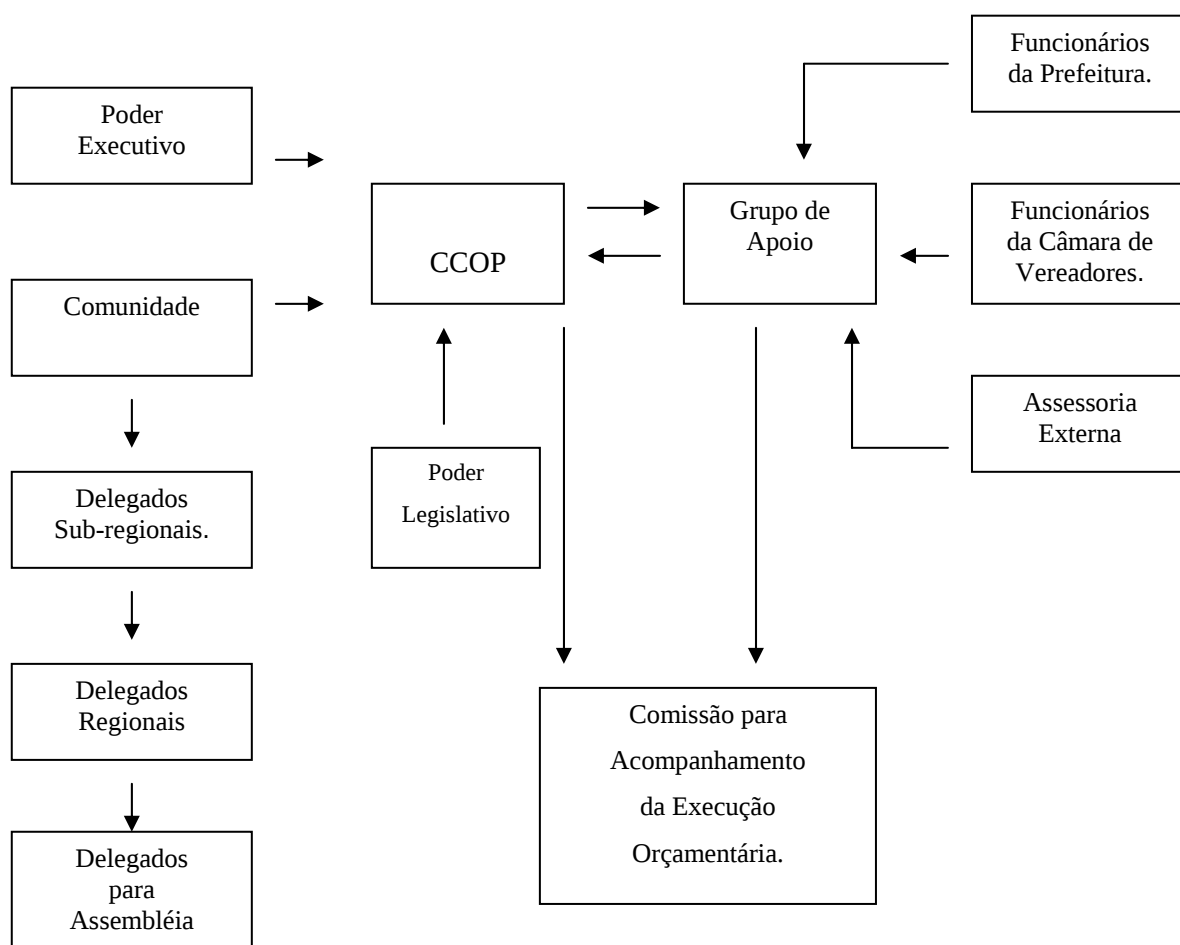
Um método onde prefeitura e população organizada interagem de diversas maneiras, com flexibilidade para escolhas a cada momento, visando chegar a um projeto não necessariamente consensual, mas negociado até chegar ao ponto em que ambas as partes, ganhando aqui e perdendo ali, chegando à conclusão de que podem apostar numa determinada decisão, a ser implementada com o monitoramento de ambas. Assim, o jogo de poder é feito com um mínimo de regras que delimitam, mas não engessam, havendo espaço para disputa sempre que a discordância se colocar, induzindo cada uma das partes a reunir suas forças para ganhar.

Em qualquer das situações, é recomendável que se realize um organograma, um fluxograma e um cronograma, definindo cada um dos processos e prazos. É também importante a construção de um quadro com as atividades; os responsáveis ou agentes; os objetivos; as tarefas; os prazos e os cuidados que devem ser tomados quando da implantação do orçamento-participativo; sugestões que serão devidamente tratadas na proposta elaborada para a UFPE.

2.3.4.1 -Organograma

Para melhor visualização da proposta de organograma, transcrevemos o modelo abaixo, proposto por Valdemir Pires, no trabalho intitulado Orçamento Participativo: O que é, para que serve, com se faz.

FIGURA 2.1: Organograma do O.P.



Fonte: Extraído do Livro Orçamento-participativo: O que é, para que serve, como se faz, de Valdemir Pires, p.109.

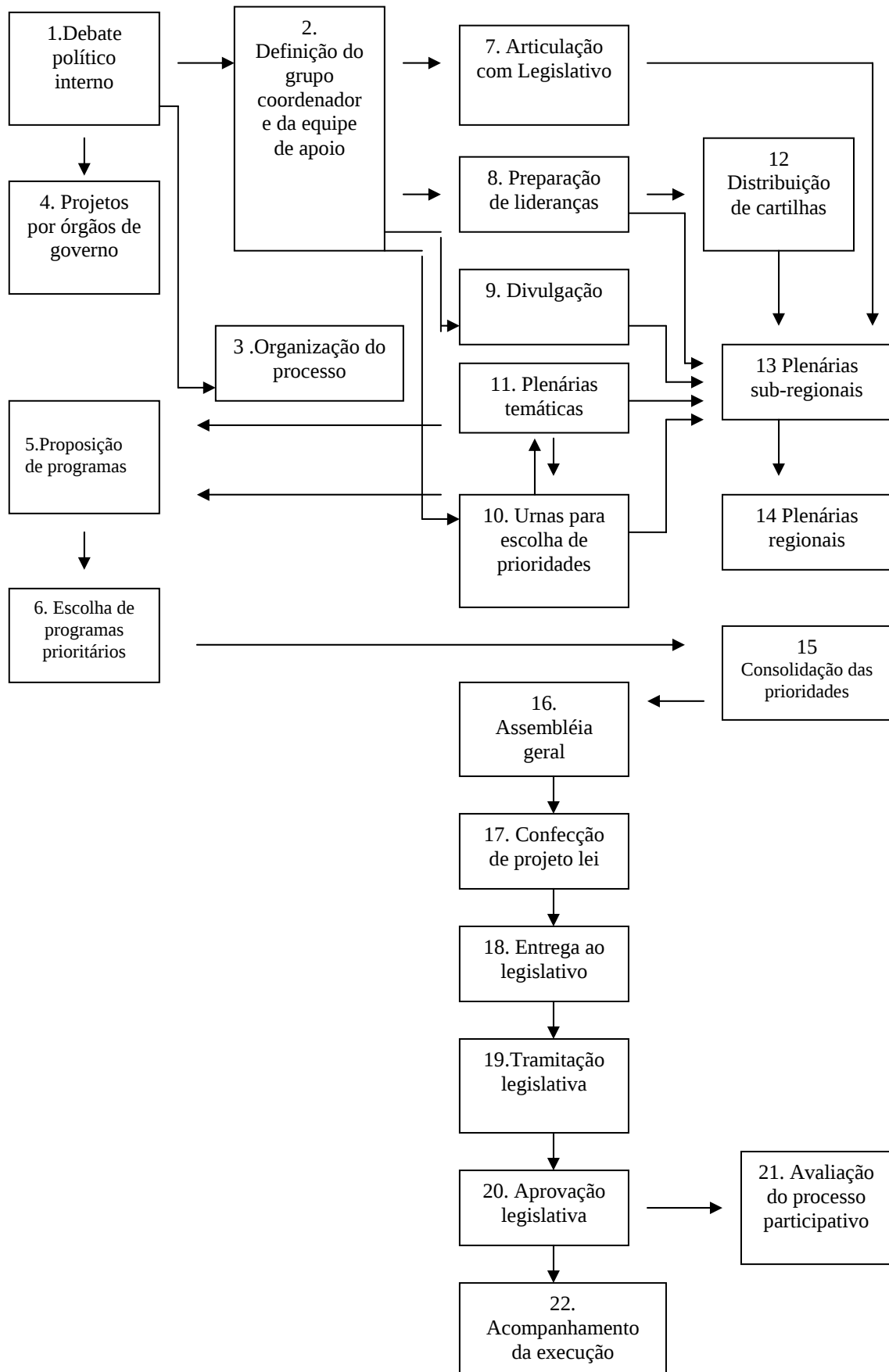
2.3.4.2 - Fluxograma e Quadro de Atividades

Na página seguinte está apresentado o modelo de fluxograma proposto para Municípios e em seguida, das páginas 66 a 77 o Quadro de Atividades, elaborado por Valdemir Pires, no trabalho intitulado Orçamento Participativo: O que é, para que serve, com se faz.

⁷⁵ Op. cit. p. 107

FIGURA 2.2: Fluxograma do O.P.

Fonte: Extraído do Livro Orçamento-participativo, de Valdemir Pires, p.111.



Quadro 2.2 - Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P

Atividades /Agentes	Objetivo(s)	Tarefa(s)	Cuidado(s)
1. Debate político interno (equipe de governo e técnicos recrutados)	• Socializar o conhecimento sobre o processo orçamentário em seus aspectos técnicos e políticos. • Discutir a compatibilidade entre o plano de governo e a participação popular. • Discutir metodologia adequada à participação popular na elaboração do Orçamento e no acompanhamento da execução orçamentária. • Socializar e explicitar a metodologia entre os membros da equipe de governo e funcionários públicos envolvidos. • Preparar a equipe para as inovações necessárias.	• Discutir textos sobre o Orçamento-participativo, a fim de conhecer o que é, para que serve e como se faz. • Explicitar os motivos da adoção da metodologia, a partir de discussões em que participe toda a equipe de governo. • Avaliar a conjuntura (nacional e local) sob a qual o processo transcorrerá. • Definir estratégias para relacionamento com os setores políticos da cidade. • Delinear as grandes linhas da metodologia desejada	• O risco dos agentes políticos assumirem o Orçamento-participativo como apenas mais uma tarefa é elevado. O debate político tem que ser de tal qualidade que produza o efetivo envolvimento das pessoas, sob risco de boicotes ou de falta da diligência necessária. • Se a equipe de governo estiver muita dividida sobre a oportunidade do Orçamento-participativo é conveniente não adotá-lo. Bem sucedida, a experiência rende muitos dividendos políticos. Malograda, pode produzir efeitos devastadores sobre a governabilidade e a credibilidade política dos proponentes.

Quadro 2.2: Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P

Atividade/Agentes	Objetivo(s)	Tarefa(s)	Cuidado(s)
2. Definição do grupo coordenador e da equipe de apoio (representantes do Executivo, do Legislativo e da comunidade, técnicos, assessores contratados)	• Assegurar qualidade na coordenação e articulação do processo, constituindo equipe com disponibilidade e capacidade para a ação necessária.	• Estabelecer critérios para composição do grupo • Encaminhar a escolha dos membros • Nomear através de Portaria do Prefeito • Elaborar regimento interno do grupo • Definir dinâmica de trabalho • Assegurar reuniões e atividades regulares • Definir local apropriado como central de trabalho do grupo • Assegurar apoio secretarial eficiente.	• É imprescindível que o Orçamento-participativo seja coordenado por um grupo que se responsabilize pelo andamento e pelos resultados, dispondo de tempo para tanto. • Importante incluir coordenador político capaz no grupo coordenador. • Montar equipe de apoio técnica e politicamente competente, lembrando que o processo será finalizado com um projeto de lei dos mais complexos (o Orçamento-Programa). Economista, advogado, assistente social, contador, pessoas de informática e de comunicação social são indispensáveis. • Se possível, contratar assessoria experiente para dar apoio conceitual e metodológico ao grupo.

Quadro 2.2: Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P

Atividade/Agentes	Objetivo(s)	Tarefa(s)	Cuidado(s)
3. Organização do processo (comissão e equipe de governo)	• Conceber metodologia política e financeiramente viável e estruturar as condições para sua implementação • Assegurar que o processo transcorra com transparência, lisura, respeito às regras definidas e ofereça condições de finalização adequadas.	• Elaborar regimento, organograma, fluxograma e cronograma do processo. • Providenciar impressos e softwares. • Fazer os cálculos necessários à discussão (previsão de receita, % para investimento). • Definir critérios de rateio dos recursos e parâmetros para cortes etc. • Elaborar cartilha da participação popular • Disponibilizar infra-estrutura • Fazer os contatos iniciais necessários.	• Ter sempre em mente que a organização tem que produzir as condições necessárias para transformar discussões políticas em rubricas orçamentárias • Submeter propostas de regimento às lideranças populares, no momento de sua proposição.

Quadro 2.2: Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P

Atividade/Agentes	Objetivo(s)	Tarefa(s)	Cuidado(s)
4. projetos por órgão de governo (Equipe de governo e técnicos)	Fazer um levantamento das propostas de investimento e de ampliação do custeio de acordo com a visão de cada um dos órgãos de estrutura administrativa.	- Fazer diagnóstico de demandas a partir dos órgãos de governo. - Produzir um esboço de plano de governo a partir das visões fragmentadas dos responsáveis pelos diversos órgãos da estrutura administrativa ¹⁰.	- Politizar essa discussão, para evitar que apareçam projetos mirabolantes. - Exigir a participação efetiva dos responsáveis pelas áreas, evitando que repassem burocraticamente a tarefa para seus subordinados. - Exigir que cada órgão aponte suas prioridades, para não se comportarem como meros reivindicadores de recursos. - Os projetos devem ser bem descritos e conter justificativa.
5. proposição de programas (Comissão, equipe de governo e técnicos).	Agrupar os projetos em Programas do Governo	- Definir os programas - Classificar os projetos por programas.	Utilizar a estrutura funcional-programática tradicional para conceber os programas, inovando de acordo com as características do governo.

Quadro 2.2: Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P

Atividade/Agentes	Objetivo(s)	Tarefa(s)	Cuidado(s)
6. escolha de programas prioritários (Equipe de governo)	• Compatibilizar os programas em termos de custos <i>versus</i> recursos financeiros disponíveis.	• Definir critérios de corte • Discutir e proceder aos cortes em seminários • Concluir anteposta	• Ter sensibilidade para a necessidade de priorizar, evitando pulverizar recursos. • No momento dos cortes é preciso ter muita clareza política para evitar o esfacelamento da equipe de governo. • Para definir os critérios de corte, levar em consideração os dados das urnas e das plenárias temáticas ³¹.
7. Articulação com Legislativo (Comissão, equipe de governo e vereadores).	• Socializar as definições sobre o processo com os vereadores e colher sugestões para aperfeiçoamento e para viabilizar bom relacionamento.	• Fazer contato político e viabilizar discussão do assunto • Definir critérios para representação dos Vereadores na Comissão Coordenadora • Obter indicações para a comissão Coordenadora.	• Incitar vereadores em geral a participar das discussões em suas regiões e a disputar a vaga de delegado.

Quadro 2.2: Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P

Atividade/Agentes	Objetivo(s)	Tarefa(s)	Cuidado(s)
8. preparação de lideranças (Comissão, equipe de apoio e comunidade)	• Constituir grupo de lideranças intermediárias capazes de conduzir o processo no âmbito de suas jurisdições e responsabilidades, com a autonomia desejável. • Homogeneizar a linguagem técnica entre todos os que têm responsabilidade pelo processo.	• Elaborar cursos e ministrá-los para grupos interessados. • Fornecer e explicar dados sobre a realidade financeira do Município • Socializar análise de conjuntura • Preparar agentes para coordenação de plenárias e gerenciamento de urnas	
9. divulgação (Comissão, equipe de governo, população e agência de publicidade).	• Criar o “clima” da participação popular.	• Campanha publicitária e agitação política nos bairros	• Criar logotipo e <i>slogan</i> a serem utilizados em todas as ocasiões e locais possíveis (inclusive carnês e impressos da prefeitura) • Utilizar: Cartilhas, panfletos, <i>outdoors</i>, TV, rádio, carros de som, faixas, cartazes.

Quadro 2.2: Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P

Atividade/Agentes	Objetivo(s)	Tarefa(s)	Cuidado(s)
10. Urnas para escolha de prioridades (Comissão, equipe de apoio e comunidade)	• Criar “clima” de participação através do chamamento ao voto. • Detectar os problemas que a população julga mais graves na cidade e no seu local de moradia, a fim de considerar na anteproposta a ser elaborada pelo governo.	• Fazer urnas • Fazer as células • Estruturar as condições para participação (como obter cédula, onde depositá-la na urna etc.) • Definir locais para colocação das urnas. • Divulgar e chamar à participação.	• Enviar cédulas junto com contas de águas ou outras correspondências regulares.
11. Plenárias temáticas (comissão, equipe de governo, equipe auxiliar, vereadores interessados e comunidade).	• Fazer diagnóstico da cidade por áreas temáticas (Saúde, Educação, Transporte, Moradia etc.) a partir do debate com lideranças ligadas às áreas (médicos, professores e alunos, usuários de transporte coletivo etc.)	• Organizar e divulgar as plenárias • Mobilizar • Realizar as plenárias e colher seus resultados de forma sistemática (relatórios).	• As plenárias devem ser conduzidas por pessoas que atuem no governo, com responsabilidade política pela área em questão (Ex. Secretário de Saúde deve conduzir a plenária temática sobre sua área)

Quadro 2.2: Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P

Atividade/Agentes	Objetivo(s)	Tarefa(s)	Cuidado(s)
12. Distribuição de cartilhas (Comissão, equipe de apoio e comunidade).	• Criar “clima” para a participação • Oferecer subsídios aos interessados em participar.	• Elaborar as cartilhas • Distribuir de acordo com critérios previamente definidos.	• Assegurar uma cartilha para cada delegado e para todos os membros da equipe de governo. • Preparar as lideranças para uso da cartilha • Utilizar linguagem de fácil compreensão; se possível, ilustrar.
13. plenárias sub-regionais	• Definir prioridades da sub-região a partir das reivindicações dos bairros (1º filtragem ou peneiramento). • Eleger delegados regionais.	• Organizar e divulgar as plenárias. • mobilizar • Coletar os resultados de forma sistemática.	• Assegurar que sejam conduzidas por liderança local que tenha participado da fase de preparação de lideranças. • Oferecer apoio logístico e secretarial através da Prefeitura • Exigir numero mínimo de participantes para obtenção de direito de delegado para assembléia regional • Se necessário e possível, organizar uma para discutir (inclusive cartilha e eventual vídeo) e outra para votar. Fornecer resultados das urnas da região e das plenárias temáticas como subsídios aos grupos.

Quadro 2.2: Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P

Atividade/Agentes	Objetivo(s)	Tarefa(s)	Cuidado(s)
14. Plenárias regionais (comissão, equipe de governo e comunidade).	- Definir prioridades regionais a partir das prioridades sub-regionais (2º filtragem ou peneiramento) - Eleger delegados para Assembléia geral.	- Organizar e divulgar as plenárias - Mobilizar - Coletar os resultados de forma sistemática	- Assegurar que sejam conduzidas por liderança local que tenha participado da fase de preparação de lideranças. - Oferecer apoio logístico e secretarial através da prefeitura - Exigir número mínimo de participantes para obtenção de direito de delegado para assembléia regional - Fornecer resultados das urnas da região e das plenárias temáticas como subsídios aos grupos.
15. Consolidação das prioridades (Comissão, equipe de apoio, equipe de governo)	Elaborar anteproposta a partir dos projetos e reivindicações tanto do governo como da Assembléia popular.	- Identificar e avaliar as convergências e divergências existentes entre as propostas formuladas pela equipe de governo e pela população, até o momento das plenárias regionais. - Dar tratamento político às divergências.	

Quadro 2.2: Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P

Atividade/Agentes	Objetivo(s)	Tarefa(s)	Cuidado(s)
16. Assembléia Geral	• Discussão final para compatibilizar as divergências entre as propostas das diferentes regiões e as propostas populares e do governo.	• Submeter anteproposta elaborada pelo governo a partir da discussão interna e das plenárias temáticas e regionais ao debate final. • Proceder à discussão • Votar e decidir.	• É fundamental que a fase anterior seja marcada pela sensibilidade política e por uma visão de conjuntos que aponte caminhos para solução de divergências. • A mesa condutora da Assembléia final deve ser competente para dirigir discussões e para apresentar informações técnicas
17. Confeção do projeto de lei (Comissão, equipe de apoio e equipe de governo).	• Elaborar o projeto de lei de acordo com a legislação e contemplando o Plano Plurianual, a lei de Diretrizes Orçamentárias e as decisões da Assembléia popular.	• Sintetizar as decisões • Elaborar a peça básica e incluir as decisões.	• Assegurar que as decisões tomadas sejam facilmente detectáveis no documento formal.

Quadro 2.2: Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P

Atividade/Agentes	Objetivo(s)	Tarefa(s)	Cuidado(s)
18. entrega ao Legislativo (comissão, Prefeito, Vereadores e comunidade interessada)	• Submeter a proposta do Executivo ao Legislativo	• Protocolar o projeto de lei de Orçamento	• Fazer entrega solene, convocando a população para participar.
19. Tramitação legislativa (Vereadores)	• Discutir, emendar e aprovar o Orçamento.		
20. Aprovação legislativa (vereadores)	• Dotar o Município de Lei Orçamentária		
21. Avaliação do processo participativo (Equipe de governo)	• Avaliar o processo em seu andamento e resultado.	• Levantar e discutir erros e acertos do processo para futuro aperfeiçoamento • Analisar os avanços obtidos • Mapear os obstáculos aos avanços.	• Avaliar os impactos da intervenção dos vereadores no Orçamento decidido.

Quadro 2.2: Atividades, Agentes, Objetivos, Tarefas e Cuidados na Implantação do O.P

Atividade/Agentes	Objetivo(s)	Tarefa(s)	Cuidado(s)
22. Acompanhamento da execução orçamentária (Comissão criada para essa finalidade).	• Verificar e pressionar pelo cumprimento das decisões populares.	• Monitorar o andamento das receitas • Acompanhar as despesas decididas em assembléia • Observar o processo de alteração do Orçamento através de suplementações e remanejamento.	• Definir uma forma de acompanhamento e prazo para avaliá-la (Exemplos: audiências públicas bimestrais, com avaliação após as três primeiras).

2.4. Obstáculos à Implementação do Orçamento-Participativo

Como contribuição para conhecimento e resolução dos obstáculos a serem enfrentados para a implantação do Orçamento Programa, tomamos por base os estudos já realizados, bem como a experiência dos diversos Municípios e Estados pesquisados para testar se os tópicos organizados por PIRES ocorriam nas experiências práticas, tendo como resultado os comentários abaixo

2.4.1 *Falsas Expectativas*

É importante atentar para não criar falsas expectativas por parte da população na elaboração do orçamento-participativo, devendo estar atento, principalmente, no momento do processo pedagógico, pois não se trata de resolver todas as reivindicações da população, mas criar mecanismos de negociação e uma nova relação entre a instituição e a comunidade.

Os cuidados maiores deverão ser:

- a) excesso de reivindicações da população no primeiro momento;
- b) desmotivação, desinteresse e desmobilização pela ausência de atendimento das reivindicações; e
- c) despreparo do governo para operar em clima hostil e tenso;

Todos os relatos e experiências nos Municípios e Estados dão conta da dificuldade de lidar com o excesso de reivindicações no primeiro momento, além dos efeitos da falta de atendimento das mesmas, gerando desmobilização, desmotivação e desinteresse.

2.4.2 Papel da Técnica X Papel da Política

Deve ser quebrada a idéia corrente de que a tarefa de elaborar o Orçamento é responsabilidade exclusiva de técnicos preparados e/ou contratados para essa finalidade, pois a população pode omitir-se por se achar incompetente para agir e opinar. Não raros são os conflitos entre o grupo técnico e os representantes da comunidade. A saída é politizar a discussão com os técnicos e homogeneizar conceitos básicos do Orçamento entre os cidadãos participantes, deixando claro para ambos que a arrecadação e destinação de recursos públicos são coisas que envolvem tanto técnica quanto política, pois decisões (que envolvem poder) são tomadas e um conjunto de conhecimentos formais é utilizado. É preciso uni-los e colocá-los a serviço da melhoria das condições de vida na cidade.

A preparação da equipe da instituição é fundamental para evitar o excesso de técnica e conscientizá-la sobre a importância da participação da comunidade, conforme relato da Prefeitura do Recife, válida também para as outras localidades.

2.4.3 Desinteresse da Comunidade

Populismo e paternalismo são características essenciais da política no Brasil, o que constitui, de saída, num enorme obstáculo a qualquer tipo de prática participacionista. De um lado, os governos colocam-se como os portadores das soluções para problemas enfrentados pelos indivíduos, isso resultando em homens públicos cuja principal qualidade visível, que legitima sua função pública, é ser despachante de luxo dos eleitores que atendem, em troca de votos. De outro lado, os eleitores portam-se como quem não tem alternativa, para solução de seus problemas, além da boa vontade dos que se encontram nos espaços do poder formal. Faces de uma mesma moeda, essas realidades fazem parte de uma cultura estabelecida determinante do modo como funciona o aparato estatal e do tipo de relacionamento que ele estabelece com os cidadãos comuns.

Tendo em vista essas dificuldades, a possibilidade de sucesso do Orçamento-participativo depende em grande medida da vontade política e da clareza de objetivos e métodos das pessoas e grupos que o abraçam, assim como de sua capacidade de colocar em andamento um processo que vá paulatina e pacientemente incorporando novos sujeitos ao processo de decisão.

O principal desinteresse, de acordo com os relatos dos Estados e Municípios, reside na escassez de recursos para atendimento das reivindicações e não do modo de operar do governo, apesar de se reconhecer sua importância.

2.4.4 Relação Tradicional entre Executivo e Legislativo

Outros aspectos do modo de funcionar do poder formal no Brasil é um relacionamento de troca entre o Executivo e o Legislativo. O apoio dos vereadores poucas vezes é dado ou retirado em função de posições políticas definidas (até porque a tradição partidária ainda não se firmou, sendo as agremiações meras siglas para a disputa eleitoral). Mas comumente ocorre a troca de apoio, ações e medidas que beneficiem este ou aquele grupo, sob o patrocínio desse ou daquele vencedor.

O Orçamento-participativo é uma pedra no sapato dos que se acostumaram e se beneficiam com esse padrão de relacionamento. Por isso, a relação tradicional entre Executivo e Legislativo no Brasil, principalmente na esfera municipal, é um sério obstáculo à adoção do Orçamento-participativo: ele representa o rompimento da troca de favores. A superação desse obstáculo passa necessariamente pelo envolvimento dos vereadores no processo participativo. É algo que depende de muita negociação.

Todos os Estados e Municípios concordam com a dificuldade de estabelecimento de uma nova relação entre Executivo e Legislativo.

2.4.5 Descontinuidade

O Orçamento-participativo é a coluna vertebral de todo um modo de governar, que implica mudanças de hábitos do Executivo, do Legislativo e da comunidade. Por isso sua materialização depende de tempo. Prova disso é o caso de Porto Alegre. Várias foram as cidades brasileiras que deram início ao Orçamento-participativo na gestão 1989-1992, algumas delas com o mesmo sucesso que a capital gaúcha (Piracicaba SP, por exemplo). Mas somente Porto Alegre se beneficiou da continuidade pelas duas gestões seguintes. Daí o amadurecimento do Orçamento-participativo lá e daí também a sua visibilidade, que hoje é internacional.

A descontinuidade é um dos piores inimigos do Orçamento-participativo por razões óbvias. Para evitá-la há que se conduzir a participação de tal maneira que ela se torne um

valor do qual os indivíduos não desejam abrir mão. Soluções como forçar reeleição, criar lei etc. podem ser um caminho, mas certamente de fácil reversão. Há que se erigir uma concepção do Orçamento-participativo como patrimônio coletivo da sociedade civil, defendido e acolhido pelos eleitores e pelos eleitos (independentemente de coloração partidária), pois se trata de um avanço de democracia tão salutar e interessante como foi a hoje amplamente aceita separação entre os poderes, que não é questionada nem por progressistas nem por conservadores ou retrógrados.

2.4.6 Democracia Representativa X Democracia Participativa

Se o prefeito e os vereadores foram eleitos para representar e fazer valer a vontade popular, por que os eleitores devem se envolver nas atividades que delegaram? Essa pergunta sempre, e com razão, é feita para os defensores do Orçamento-participativo. A resposta depende da postura política de cada um. Aqueles que estão satisfeitos com a democracia representativa tal como ela tem se apresentado no dia-a-dia das cidades não têm porque defender mudanças. Aqueles que, por outro lado, avaliam que há falhas no processo de representação que podem ser diminuídas ou eliminadas, devem estar propensos a encontrar mecanismos para isso, sendo o Orçamento-participativo um deles. É uma questão de avaliação e de aposta. Deve ser negociada entre as partes envolvidas.

A principal dificuldade apresentada por Estados e Municípios reside em estabelecer papéis para os Vereadores e Deputados, de forma que o Executivo não desrespeite atuação do Legislativo, nem invada as prerrogativas constitucionais, gerando conflitos sérios ou anulando o papel do outro Poder.

2.4.7 Ausência De Orçamento-Programa e de Contabilidade Gerencial

Não é possível promover a participação popular na elaboração e na execução do Orçamento sem uma base de informações ampla e confiável. O ponto de partida da discussão tem que ser necessariamente os números: quanto a prefeitura arrecada, em que gasta o dinheiro, qual o montante da dívida, qual o percentual destinado a investimentos etc. ocorre, porém, que muitos são os municípios, no Brasil, nos quais sequer o prefeito dispõe de informações suficientes, quantitativa e qualitativamente falando, para embasar a tomada de decisões financeiras. Numerosos são os casos em que o Orçamento-Programa é uma peça

feita somente para atender à exigência legal, em que não existe nenhum tipo de contabilidade gerencial. Trata-se de uma realidade que precisa ser mudada. E se o Orçamento-participativo constituir-se em pressão para que isso ocorra, estará dando uma contribuição para civilizar a gestão pública no país.

Os sistemas de informação, transparência das ações e das contas públicas deve estar pronto para atender ao novo momento. Do contrário, a implementação do O.P. estará comprometida, pois todas as etapas devem estar bem claras; as receitas e despesas abertas e acessíveis, possibilitando o acompanhamento por parte da comunidade de todas as fases. Isto é consenso nos Estados e Municípios, onde todos montaram sistemas específicos para acompanhar e gerar as informações necessárias ao orçamento-participativo.

2.4.8 Estruturação dos Mecanismos de Participação

Por menos bem feito que seja, o Orçamento sempre envolve um grupo de pessoas: no mínimo, o Contador, o Prefeito e alguns assessores. Feito com mais seriedade, precisa da participação de toda equipe de governo, cada setor fazendo seu diagnóstico e suas propostas. Com participação popular, o volume de agentes envolvidos é muito maior, mesmo no menor dos municípios. Por isso, é preciso estruturar os mecanismos de participação, regulamentar, mobilizar etc. Essa estruturação, com seus organogramas, fluxogramas, cronogramas, regulamentos e regimentos, é um dos obstáculos à materialização da proposta participativa, pois ela requer muita energia, trabalho e visão de conjunto: é preciso definir quem participa, como é escolhido, o que será discutido (só investimento ou também o custeio), como será feito o rateio dos recursos, de que modo os bairros escolherão suas prioridades, quem e como conduzirá as plenárias e assembléias, como a cidade será dividida, como outras iniciativas participativas serão respeitadas e integradas, como a escassez de recursos será enfrentada, de que modo os resultados da participação serão internalizados na prefeitura. Para superar esse obstáculo não há receita pronta. É necessário conhecê-los e discutir soluções pontuais viáveis no interior de cada realidade.

Estados e Municípios realizaram de forma semelhante a estrutura do orçamento-participativo, alguns já consolidados como Porto Alegre e Recife com Secretarias de Orçamento-Participativo; outros através de Comissões específicas com o organograma, fluxograma, cronograma e regimento interno do O.P. além do regimento interno que define

com clareza o papel e competência dos participantes. A título de ilustração, anexamos o Regimento Interno do O.P da Cidade de Recife.

2.4.9 Falta de Recursos para Investir

Quando a prefeitura não dispõe de recursos para investir parece ser desaconselhável adotar o Orçamento-participativo. Discutir o quê, pergunta-se. A resposta não é tão simples. É verdade que a motivação para discutir tende a ser quase nula quando não se vislumbra a possibilidade imediata de atendimento de reivindicações. Mas é verdade também que se não há recursos para investir, é preciso saber por que e procurar soluções para obtê-los, seja reduzindo os custos atuais (enxugando ou elevando produtividade no serviço público), seja renegociando dívidas (esticando prazos e diminuindo prestações), seja obtendo financiamentos, seja ampliando receitas. Há que se discutir, sim. Caso contrário, estar-se-á capitulando frente ao velho paternalismo: se não tenho o que oferecer, não tenho por que discutir; quando tiver, converso.

Cabe lembrar que a própria noção de investimento carrega em si um problema: seu sentido corrente é o de gasto em obras, máquinas, equipamentos e instalações. E nem sempre esse tipo de gasto é o mais importante. A contratação de mais dez médicos, por exemplo, não é um investimento no sentido corrente, mas é claramente um investimento na ampliação do custeio (pessoal) que redundará em benefícios sociais: é, pois, um investimento social que econômica e contabilmente é contabilizado como custeio.

As experiências atuais têm discutido principalmente os gastos realizados a nível de investimento, tendo em vista a dificuldade de informações para ampliar o nível de discussão para as despesas correntes, o que não é recomendável, pois grandes reivindicações da comunidade podem ser de atendimento de demandas que envolvam gastos puramente de custeio, como médicos, professores, etc. Este sem dúvida é um problema a ser enfrentado pelos Estados e Municípios, buscando a ampliação das discussões e tornando um orçamento-participativo um instrumento de controle da gestão pública, buscando sua eficiência, eficácia e efetividade.

2.4.10 Caráter Processual da Participação

Enganam-se os que pensam que o Orçamento-participativo é apenas um momento, às vésperas da data de envio do projeto à Câmara, em que a população é chamada para opinar

sobre receitas, despesas e investimentos. Ele é um processo contínuo que permeia toda a máquina administrativa e toda a estrutura de poder da prefeitura, modificando-a de fora para dentro. Destarte, coloca desafios para o modo tradicional de governar. E, como todos sabem, é muito difícil colocar as engrenagens de uma organização social para funcionar contra sua própria lógica. O desafio consiste em obter a adesão dos indivíduos que compõem essa organização, a fim de integrar a metodologia participativa no processo decisório da prefeitura. Como fazê-lo? E mais: como fazê-lo de modo sustentável ao longo do tempo? A solução está na adoção de uma estratégia que combine inteligentemente cooptação, pressão, oferecimento de vantagens (mas nunca privilégios), conscientização, lançamento de desafios etc.

Cerca de noventa por cento dos Estados e Municípios pesquisados tem conseguido implantar o orçamento-participativo como processo, pois não apenas discute as propostas, mas tem criado as comissões de acompanhamento e fiscalização, fato que nutre durante todo o exercício a discussão no acompanhamento e fiscalização das obras e dos programas estabelecidos.

2.4.11. Divisão do Poder

Levado a sério, o Orçamento-participativo representa, para o prefeito e para vereadores, mais trabalho e menos poder. Mais trabalho porque a elaboração orçamentária torna-se muito mais complexa, por envolver novas etapas e muito mais pessoas. Menos poder porque se passa a dividir com a população a decisão pela destinação dos recursos e porque a fiscalização sobre as ações se intensifica, diminuindo a margem de manobra do Executivo e do Legislativo. Em contrapartida há uma co-responsabilidade pelos resultados, tanto bons quanto ruins. Assim como se constrói uma relação transparente, que legitima os atos com maior facilidade: deseja-se, por exemplo, melhorar a qualidade do leito carroçável das ruas? Será necessário ampliar a receita com IPTU. Então ambas as decisões – a doce e a salgada – são tomadas em conjunto.

Um exemplo significativo dessa prática ocorreu em Porto Alegre, pois como o volume de recursos para investimento era muito baixo, no primeiro ano o governo decidiu após várias discussões com a população, revisar a Planta Genérica de Valores do IPTU, para gerar mais recursos, fato absorvido pela população que respondeu com o aumento da arrecadação.

2.4.12. *Conflito Centro X Periferia*

Em várias cidades em que o orçamento-participativo foi implantado instaurou-se uma divisão entre o centro e a periferia. A periferia, mais carente, ocorre mais numerosamente às plenárias e o centro parece não manifestar muito interesse, supostamente por padecer menos dos problemas. Trata-se de uma leitura e de um comportamento que necessita ser superado, uma vez que o Orçamento-participativo não toma decisões somente sobre as obras para a periferia, embora seja verdade que ele desmonta uma estrutura tradicional de poder que privilegia interesses alheios aos bairros mais carentes. Ele inverte prioridades, mas não representa o abandono do centro. Até porque essa área das cidades não é apenas local de moradia dos mais bem aquinhoados, mas também um espaço público onde o setor serviços se instala, onde todos têm que circular etc.

Analizado os aspectos relativos aos pressupostos, princípios, etapas, metodologia e obstáculos à implantação do orçamento-participativo, as reflexões realizadas para sua implementação representam, acima de tudo, uma mudança eficaz na relação entre a instituição e o seu público alvo, garantindo mecanismos de democracia direta, controle social e um processo de co-gestão entre a administração e a comunidade local.

O Orçamento-participativo, além de representar uma das maiores evoluções da área de planejamento e gestão governamental dos últimos anos, consolida-se na perspectiva de uma nova relação entre Estado e Sociedade, uma vez que representa o elemento novo: “a participação popular no processo político, nas decisões governamentais e no controle da gestão pública”, contribuindo para o avanço do Estado de Direito Social e Democrático, como bem define GUIMARÃES⁷⁶:

Na última fase da evolução da Administração Pública – e aqui se encontra a maior noção do “Estado democrático de Direito” – a participação popular, coletiva ou individual, direta ou por representação, não se dá mais por àqueles instrumentos clássicos, mas, também, mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade.

⁷⁶ GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. *Ética, Moralidade e Participação Popular no Controle Externo*. XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil. Fortaleza: ed. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2001, p. 192

3. A UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE

A UFPE está entre as dez maiores Universidades do país no *ranking* nacional e a primeira do Norte-Nordeste do Brasil, sendo referência em diversas áreas de pesquisa, ensino e extensão, também avaliada como a sétima melhor em produção científica nacional entre as Universidades federais, ocupando igual destaque entre todas as instituições brasileiras, de acordo com o Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A pergunta natural quando se fala da Universidade é questionar qual a vinculação entre orçamento-participativo e a instituição? Por que pensar numa proposta de orçamento-participativo para Universidade?. A resposta é bastante simples: a UFPE tem todos os problemas de um Município, só que em escala menor em alguns pontos e, maior, noutros. Como instituição, necessita de recursos para investimentos e manutenção, decide quais prioridades deve atender em função da escassez de recursos, tem um público envolvido de mais cinquenta mil pessoas, incluindo alunos, servidores, professores e a população que circula e utiliza os serviços prestados pela instituição, tendo seu campus, a denominação muito própria de “Cidade Universitária”. É esta cidade que vamos estudar e para ela, formular a proposta de orçamento-participativo.

Inicialmente será realizado um breve histórico da criação da instituição até os dias atuais, relatando sua origem até a condição de autarquia federal, para logo em seguida esboçar sua administração, com referência aos órgãos superiores, e demonstrar os principais dados institucionais da UFPE.

A última parte deste capítulo será reservada à questão do planejamento institucional, com dados do Plano Anual e do Plano Plurianual de Ação, além do processo de orçamentação adotado pela Universidade.

Esta instituição de ensino, ranqueada por avaliações nacionais homogêneas - questionadas e criticadas por uns e felicitadas por outros - deve ter sua missão, organização e gestão discutidas e tratadas como parte constitutiva da sociedade e não com o propósito de sua inserção nesta mesma sociedade, pois assim estaríamos negando sua condição de instituição política e social, com bem afirma CHAUÍ⁷⁷:

⁷⁷ CHAUÍ, Marilena de Souza. Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global / organizado pela equipe de pesquisadores do Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania - NEDIC. 2ª ed. Petrópolis - RJ. Editora Vozes. Brasília: NEDIC, 1999. p. 42-44.

Em suma, a “avaliação” da Universidade tem deixado na sombra pelo menos dois aspectos, sem os quais, penso eu, não há avaliação possível. Por um lado, a Universidade como instituição que é constitutiva da sociedade e não algo que está simplesmente inserido nessa sociedade; por outro, a mudança sofrida pelo estatuto das ciências e técnicas. Em outras palavras, tem sido deixado de lado que a Universidade é uma instituição social e política, que sua existência é determinada pela sociedade e determina idéias e práticas da sociedade, e que, portanto, não se trata de indagar “como inserir a Universidade na sociedade?”, pois essa pergunta pressupõe que a Universidade possa ter realidade extra-social e política.”

Se nos voltarmos para o primeiro aspecto, temos que considerar os traços que desenham o perfil da sociedade brasileira e que poderiam ser, muito grosseiramente assim resumidos:

1. Relações sociais hierárquicas ou verticais nas quais os sujeitos sociais se distribuem como superiores mandantes competentes e inferiores obedientes; não opera, portanto, o princípio da igualdade formal-jurídica nem o da igualdade social real. Imperam as discriminações sociais, de gênero, religiosas e culturais;
2. Relações sociais e políticas fundadas em contactos pessoais, sem a mediação das instituições sociais e políticas, de modo que estão estabelecidos como paradigmas da relação social-política o favor, a clientela, a tutela; não operam, portanto, as formas de representação e participação nas decisões concernentes à coletividade, mas formas variadas de paternalismo, populismo e mandonismos locais e regionais. Inexistem o princípio da liberdade e o da responsabilidade. Imperam poderes oligárquicos.
3. As desigualdades econômicas e sociais alcançaram patamares extremos, não só porque 92% do PIB concentram-se nas mãos de 2% de indivíduos e grupos, enquanto 8% do PIB se distribuem para os 98% restantes da população, mas também porque a forma contemporânea do capitalismo e da política liberal, operando o encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado, com o desemprego estrutural e a exclusão sócio-política polarizam a sociedade brasileira entre a carência e o privilégio. Ora, uma carência é sempre particular e específica, não conseguindo generalizar-se num interesse comum nem universalizar-se num direito, sem deixar de ser um privilégio. Na medida em que prevalecem carências e privilégios e os direitos não conseguem instituir-se, inexistem condições para a cidadania e para a democracia, que como vimos, torna-se inseparável da ética.
4. Na medida em que não operam os princípios da igualdade, da liberdade, da responsabilidade, da representação e da participação, nem o da justiça e o dos direitos, a lei não funciona como lei, isto é, não institui um pólo de generalidade e universalidade social e política na qual a sociedade se reconheça. A lei opera como repressão, do lado dos carentes, e como conservação de privilégios, do lado dos dominantes. Por não ser reconhecida como uma expressão de uma vontade social, a lei é percebida como inútil, inócua, incompreensível podendo ou devendo ser transgredida, em vez de ser transformada. Torna-se espaço privilegiado para a corrupção.

É neste contexto que devemos explorar o aprimoramento dos processos de planejamento, cujos dados institucionais não revelam e as avaliações existentes não conseguem mensurar.

3.1 Breve Histórico

Ao completar cinquenta e sete anos de história, a Universidade Federal de Pernambuco tem posição de destaque, como mencionado anteriormente, apresentando do ponto de vista das avaliações, um desenvolvimento incontestável, não apenas em relação à sua estrutura física como também em relação à titulação do seu corpo docente, que nos últimos seis anos aumentou em mais de 50% o número de professores doutores.

A Universidade Federal de Pernambuco, que foi fundada em 20 de junho de 1946, com o nome de Universidade do Recife, através do Decreto-lei nº 9.388, só foi instalada em 11 de agosto do mesmo ano, através da fusão das Faculdades de Direito, de Medicina e de Filosofia do Recife, além das Escolas de Engenharia, de Odontologia, de Farmácia e da Escola de Belas Artes de Pernambuco.

Dentre todos os locais para a sua instalação, foi escolhido o bairro da Várzea, por apresentar um projeto de urbanização com traçados de vias locais e avenidas, interligando-o a outros pontos da cidade, bem como pela sua topologia e condições climáticas favoráveis. O projeto arquitetônico para sua construção foi do venezuelano Mário Russo, que iniciou as construções do campus universitário em 1948. Os recursos destinados à aquisição e construção do campus da UFPE advieram da destinação, por parte do Governo do Estado, de 0,10% dos impostos de vendas e consignações.

Nove anos mais tarde, em 1965, a Universidade do Recife foi integrada ao grupo de instituições federais do novo sistema de educação do país, dotada de regime jurídico de direito público, como autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação, recebendo a denominação de Universidade Federal de Pernambuco.

3.2 A Missão da UFPE

A missão da Universidade conforme consta do Plano Plurianual de Ação é:

Contribuir para transformar a sociedade, produzindo conhecimento e oferecendo uma educação cada vez melhor, permanentemente adaptada ao saber contemporâneo e à realidade social, econômica e cultural do Nordeste e do Brasil.

De acordo com seu Estatuto, para cumprimento da missão, a Universidade deverá:

- a) ministrar o ensino em grau superior, realizar pesquisa e estimular atividades criativas nos campos das Ciências, das Letras, das Artes e das Técnicas, contribuindo para a formação de profissionais e especialistas, e ampliando os campos do conhecimento humano;
- b) ofertar ensino, pesquisa e extensão à comunidade, através de cursos e serviços especiais;
- c) refletir sobre a realidade brasileira colaborando com o desenvolvimento do Brasil e do Nordeste em particular, em consonância com poderes públicos e articulados com a iniciativa privada;
- d) promover o intercâmbio científico e cultural, de acordo com programas oficiais de cooperação nacional e internacional;
- e) propiciar a complementação da formação cultural, moral e cívica dos seus discentes, proporcionando-lhes educação física e coerente assistência social e material.

É importante estar atento que na elaboração do Planejamento, bem como na confecção dos orçamentos, deve estar assegurado através de programas específicos o atingimento da missão da Universidade, do contrário não se garantiria a integração do planejamento e a efetividade das ações.

3.3 Órgãos e Administração Superior

Para cumprir sua missão, a administração da UFPE é exercida pela Reitoria como órgão executivo central, em parceria com quatro conselhos deliberativos:

- Conselho Universitário: órgão colegiado formado por dois outros Conselhos, o de Administração e o de Coordenação de Ensino, Pesquisa e Extensão;
- Conselho de Administração: coordena orçamento, convênios e questões administrativas em geral, possuindo três câmaras: Legislação e Normas, Assuntos Estudantis e Assuntos Financeiros;

- Conselho de Coordenação de Ensino, Pesquisa e Extensão: coordena toda a vida acadêmica da instituição, a criação e o funcionamento de cursos, além da execução de pesquisas e atividades de extensão. Suas câmaras são: Administração e Ensino Básico, Graduação, Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão; e
- Conselho de Curadores: responsável pela fiscalização econômica e financeira da Universidade.

A estrutura administrativa da Reitoria é constituída de:

- Gabinete do Reitor;
- Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROACAD);
- Pró-Reitoria para Assuntos de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESQ);
- Pró-Reitoria de Extensão (PROEXT);
- Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN); e
- Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE).

3.4 Dados Institucionais

Com o propósito de dimensionar a estrutura e a oferta de serviços à sociedade, colhemos alguns dados institucionais dos relatórios de gestão de 2001 e 2002 da UFPE, disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003, para ilustrar sua importância e potencial. Regra geral, as tabelas contidas nos relatórios de gestão tratam do período de 1996 a 2002, por isso será comum, às vezes, analisarmos o crescimento ou redução nos últimos sete anos.

3.4.1 Alunos Matriculados

A UFPE têm 30.453 alunos matriculados desde a graduação até os doutorados, tendo uma evolução de 76,0% nos últimos sete anos. A graduação, uma das metas principais da universalização do ensino superior, é responsável por 76,2% do contingente total ofertado.

QUADRO 3.1: Alunos Matriculados
Ano de 2002

Alunos Matriculados	Absoluto	Relativo
- Graduação	23.200	76,18%
- Especialização	4.165	13,68%
- Mestrado	2.231	7,33%
- Doutorado	857	2,81%
TOTAL	30.453	100,00%

Fonte: Relatório de Gestão 2002. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003

3.4.2 Alunos Diplomados

Do universo total de alunos matriculados, a UFPE consegue formar anualmente 13,1%, índice considerado razoável, pois considerada a média de cinco anos por curso, equivale a 65,4% de diplomados, com uma taxa de retenção de 34,6%.

QUADRO 3.2: Alunos Diplomados
Ano de 2002

Diplomados	Absoluto	Relativo
- Graduação	2.344	44,36%
- Pós-Graduação	1.470	27,82%
- Especialização	847	16,03%
-Mestrado	520	9,84%
-Doutorado	103	1,95%
TOTAL	3.814	100,00%

Fonte: Relatório de Gestão 2002. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003

3.4.3 Cursos Oferecidos

A UFPE oferta 241 cursos, sendo que destes, o maior percentual está nos cursos de especialização com 36,1%, contra apenas 27,0% dos cursos de graduação. Esta ascensão dos cursos de especialização tem sido verificada nos últimos anos, pois é através dos mesmos que os Departamentos e Centros têm buscado outras fontes de receita para custear sua manutenção, com a cobrança desses serviços. Na graduação, a média de alunos é de 357 (trezentos e cinqüenta e sete) por curso.

QUADRO 3.3: Cursos Oferecidos
Ano de 2002

Cursos Oferecidos	Duração	Nº Cursos	Nº Alunos	Diplomados	Aluno/Curso
- Graduação	4 anos	65	23.200	2.344	89,2 / Ano
- Especialização	1 ano	87	4.165	2.317	47,9 / Ano
- Mestrado	2 anos	57	2.231	520	19,6 / Ano
- Doutorado	4 anos	32	857	103	6,9 / Ano
TOTAL		241	30.453	3.814	

Fonte: Relatório de Gestão 2002. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003

3.4.4 Cursos de Extensão

A UFPE oferta hoje 540 cursos de extensão, com um total de alunos matriculados de 17.448 - incluídos os treinados no PEQ - atingindo a média de 32,3 alunos por curso. Esta é uma área que deve ampliar bastante, dentro dos objetivos da instituição, mas ainda em expansão.

QUADRO 3.4: Cursos de Extensão
Ano de 2002

Cursos de Extensão	Quantidade
Número de Cursos	540
Número de Alunos ⁷⁸	17.448
Média de Alunos por Curso	32,11

Fonte: Relatório de Gestão 2002. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003.

3.4.5 Corpo Docente

O total de professores da UFPE é de 2.043, sendo que 1.676 são efetivos, representando 82,0% do total. Todavia, devido às restrições orçamentárias sofridas nos últimos anos, a carência de professores tem sido suprida pela contratação de substitutos⁷⁹, que representam 20,2% dos efetivos, com crescimento de 62,5% nos últimos sete anos. Com a “Reforma da Previdência”⁸⁰ aprovada em segundo turno na Câmara Federal e em discussão no Senado, a tendência é que uma grande parte de professores efetivos - estima-se em 20% - se aposente para garantir direitos adquiridos, aumentando ainda mais as dificuldades do corpo docente, com sérios prejuízos para a qualidade dos serviços desenvolvidos nas três áreas: ensino, pesquisa e extensão.

Outro fato importante se verifica ao analisar a evolução do quadro de professores efetivos nos últimos sete anos que foi de apenas 5,0%, enquanto o número de alunos matriculados cresceu 76,0% e o número de cursos ofertados 56,4%. Portanto, a produtividade dos professores e a relação professor/aluno melhoraram bastante no período.

⁷⁸ Foram incluídos os alunos treinados em cursos promovidos pela UFPE no âmbito do Programa Estadual de Qualificação – PEQ, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

⁷⁹ Professores temporários, em geral por período de um ano, podendo ser renovado por igual período, com remuneração reduzida, restrições aos direitos trabalhistas, baixa qualificação.

⁸⁰ Projeto de Emenda Constitucional em tramitação - PEC - 40.

Quanto à titulação dos efetivos, a UFPE desponta como a Universidade mais qualificada do Norte-Nordeste do Brasil, pois 52,5% são doutores e 34,0% mestres, e apenas, 9,4% são graduados. Para dimensionar a qualificação dos professores substitutos, do total de 339, 250 são apenas graduados, representando 73,8% do total de substitutos.

QUADRO 3.5: Corpo Docente
Ano de 2002

Corpo Docente	Absoluto	Relativo
Efetivos ⁸¹	1.676	82,04%
Visitantes	28	1,37%
Substitutos	339	16,59%
TOTAL	2.043	100,00%
- Titulação(Efetivos)	Absoluto	Relativo
Doutores	879	52,45%
Mestres	570	34,01%
Especialistas	69	4,12%
Graduados	158	9,43%
TOTAL DE EFETIVOS	1.676	100,00%
Relação Aluno / Professores	18,2	

Fonte: Relatório de Gestão 2002. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003

3.4.6 Corpo Técnico-Administrativo

O total de servidores de nível de apoio e administrativo é de 3.328, dos quais 35,0% são lotados no Hospital das Clínicas, enquanto o restante 65,0% estão nas demais unidades de ensino e administrativas da UFPE, representando uma média de 9,1 alunos por servidor.

O fato de a instituição apresentar um índice razoável de funcionários por aluno, esconde que nos últimos sete anos esse número cresceu 2,0%, enquanto a prestação de serviço aumentou consideravelmente, mesmo convivendo com um processo administrativo bastante burocratizado, baixos níveis de informatização em determinados setores e resquícios de uma cultura patrimonialista que dominou o serviço público até a década de 90.

QUADRO 3.6: Corpo Técnico-Administrativo
Ano de 2002

Corpo Técnico-Administrativo	Absoluto	Relativo
- Demais órgãos	2.165	65,05%
- Hospital das Clínicas	1.163	34,95%
TOTAL	3.328	100,00%

Fonte: Relatório de Gestão 2002. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003

⁸¹ Não foram incluídos os professores de ensino médio do Colégio de Aplicação, num total de 66 (sessenta e seis).

Além do corpo técnico administrativo, a UFPE conta com 889 prestadores de serviços contratados de empresas terceirizadas, equivalente a 15% da força de trabalho.

3.4.7 Hospital das Clínicas

O Hospital das Clínicas destaca-se pela sua importância e número de atendimentos, conforme dados do Quadro 3.7. Todavia, vale ressaltar que a exemplo dos demais hospitais universitários, o da UFPE também enfrenta graves problemas de ordem financeira e de gestão.

QUADRO 3.7: Hospital das Clínicas
Ano de 2002

Hospital das Clínicas	Quantitativos
- Leito/Dia	129.773
- Paciente/Dia	92.620

Fonte: Relatório de Gestão 2002. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003

3.4.8 Infra-Estrutura

A infra-estrutura da UFPE merece destaque, seja pela sua extensão com mais de trezentos e cinquenta mil metros quadrados, seja pela quantidade de laboratórios e salas de aula. A preservação das áreas verdes e de lazer tem sido uma preocupação constante da Prefeitura do Campus, tornando-se uma atração à parte para toda a comunidade que as utilizam para passeios, exercícios, caminhadas e outras atividades abertas permanentemente ao público.

FIGURA 3.1: Campus da Universidade



Fonte: Relatório de Gestão 2002. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003)

QUADRO 3.8: Infra-Estrutura

Infra-Estrutura	m²	unidades
- Área Física Construída (m ²)	364.323	-
- Número de Laboratórios	29.872	676
- Número de Salas de Aula	29.877	393
- Tecnologia de informação		
- Rede lógica	-	24Km
- N ^o de pontos	-	2.510
- N ^o de computadores	-	3.057

Fonte: UFPE. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003

3.4.9 Bolsas para Alunos

O total de bolsas para alunos é de 2.682 no ano de 2002, sendo que destas 1.121 são distribuídas pela própria Universidade, enquanto as demais estão relacionadas aos programas, conforme dados contidos no QUADRO 3.9. Considerando o total de alunos matriculados, a relação é de uma bolsa concedida para cada 11,4 alunos, a exceção apenas dos cursos de extensão.

QUADRO 3.9: Bolsa para Alunos
Ano de 2002

Bolsas para Alunos	Quantidade
- CNPQ	441
- Capes	398
- Iniciação Científica (Pibic)	441
- IC/Balcão	164
- PICDT	75
- PET (Programa Especial de Treinamento)	42
- UFPE	1.121
Monitoria	310
Iniciação à Docência	34
Apoio Acadêmico	107
Manutenção Acadêmica	339
Iniciação Científica	44
Desenvolvimento Profissional	202
Extensão	85
TOTAL	2.682

Fonte: Relatório de Gestão 2002. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003

3.4.10 Suporte de Bibliotecas

Além da Biblioteca Central, a UFPE dispõe de bibliotecas setoriais em todos os centros com um acervo considerável de obras, o que não justifica a falta de investimentos permanente para manter a qualidade e atualização de livros e periódicos.

QUADRO 3.10: Suporte de bibliotecas
Ano de 2002

Suporte Biblioteca	Quantidade
- Livros	423.683
- Periódicos	13.243

Fonte: Relatório de Gestão 2002. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003

3.4.11 Acesso à Universidade

A UFPE oferece anualmente cerca de 4.824 vagas por ano para ingresso, sendo que 4.280 são através de vestibulares, representando 88,7% do total, enquanto 11,3% ocorre extra vestibular.

QUADRO 3.11: Acesso à Universidade
Ano de 2002

Acesso à Universidade	Ano - 2002
- Vagas Vestibular	4.280
- Vagas Ingresso Extra Vestibular	544
TOTAL	4.824

Fonte: Relatório de Gestão 2002. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003

3.4.12 Colégio de Aplicação

O Colégio de Aplicação da UFPE é hoje um dos educandários mais concorridos do Estado, tendo em vista o excelente padrão de qualidade ofertado para o ensino médio, oferecendo anualmente cerca de 433 vagas para alunos dos mais diferenciados níveis, através de seleção pública.

QUADRO 3.12: Colégio de Aplicação
Ano de 2002

Colégio de Aplicação	Ano - 2002
- Número de professores	66
- Número de alunos	433

Fonte: Relatório de Gestão 2002. Disponível em < www.ufpe.br > acesso em 15 de abril de 2003.

3.4.13 Órgãos Suplementares

Além dos dados fornecidos acima, a UFPE, em sua estrutura administrativa, ainda conta com sete órgãos suplementares que apóiam diretamente as atividades de ensino, pesquisa e extensão. São eles:

- Biblioteca Central;
- Editora Universitária;
- Hospital das Clínicas
- Laboratório de Imunopatologia Keiso - LIKA
- Núcleo de Tecnologia e Informação;
- Núcleo de Educação Física e Desportos;
- Núcleo de Televisão e Rádio (TV-Aberta, Rádio FM e AM);

Afora os órgãos suplementares, fazem parte da estrutura administrativa e de apoio da UFPE:

- Centro de Convenções;
- FADE - Fundação de Amparo e Desenvolvimento Educacional
- Núcleo de Hotelaria e Turismo;
- Prefeitura da Cidade Universitária, e
- COVEST/COPSET.

3.4.14 Outras Unidades de Ensino e Administrativas

A Estrutura Administrativa da UFPE é complementada pelos Centros, Departamentos e Coordenação de Cursos, conforme dados abaixo:

QUADRO 3.13: Outras Unidades de Ensino e Administrativas.
Ano de 2002

Outras Unidades de Ensino e Bibliotecas	Quantidade
- Centros de Ensino	10
- Departamentos de Cursos	65
- Bibliotecas Setoriais	09
- Coordenação de Cursos	65

Fonte: Proacad. Disponível em <<http://www.proacad.ufpe.br/graduacao.html>>acesso em 24 de jul. 2003)

3.5 Avaliação e Planejamento Institucional

A avaliação de desempenho da UFPE revela uma excelente posição no *ranking* das Universidades brasileiras. Graças ao esforço empreendido desde a década de 80, foi uma das primeiras a implantar o processo da avaliação de desempenho, começando pela progressão horizontal e vertical docente. Também se destaca na elaboração e uso de uma matriz de financiamento para os Departamentos Acadêmicos da Instituição, considerando indicadores de desempenho e eficiência.

O resultado desse esforço pode ser resumido através dos resultados abaixo, além da avaliação externa da CAPES para os Programas de Pós-graduação e pela SESu/INEP/MEC, considerando o Exame de Final de Cursos - “Provão” - para o ensino de graduação, devidamente demonstrados nos quadros 3.14 a 3.16.

• Avaliação Geral:	Oitavo Lugar
• Avaliação Regional (Norte/Nordeste)	Primeiro Lugar
• Avaliação dos Programas de Pós-graduação	Sétimo Lugar
• Avaliação do Provão	Nono Lugar
• Avaliação por Grupo de Pesquisas	Sétimo Lugar

3.5.1 Avaliação de Instituições Internacionais

A UFPE também foi avaliada neste período por duas instituições internacionais, uma vez que, com o crescente processo de globalização da economia mundial, a instituição possuía a compreensão de que a internacionalização do ensino, com o advento das novas tecnologias educacionais e do uso crescente dos meios de comunicação, o conceito de qualidade no ensino superior não seria apenas local ou regional, mas internacional, Como relata o Relatório da Gestão da UFPE - 2001⁸²:

⁸² Disponível em <<http://www.ufpe.br>> acesso em 05 mai 2003.

A consolidação dessa cultura, que caminhou paralelamente ao processo de amadurecimento interno da instituição, no que se refere ao conceito da própria avaliação, como instrumento para a melhoria da qualidade, permitiu que a instituição se preparasse, ainda durante a nossa primeira gestão (1996-1999) para a realização de duas avaliações de instituições internacionais. Com o crescente processo de globalização da economia mundial, a instituição tinha a compreensão de que não bastava apenas ter compromissos regionais, era preciso mais. Ela tinha a nítida compreensão de que a internacionalização do ensino, com o advento das novas tecnologias educacionais e do uso crescente dos satélites espaciais no setor da comunicação, as distâncias entre continentes e países estavam cada vez menores, e assim, o conceito de qualidade no ensino superior não era mais local ou regional, e sim internacional. Foi com esse espírito que a UFPE experimentou o processo de avaliação institucional seguindo o modelo europeu do Conselho de Reitores da Europa (CRE) entre 1997 e 1998, e posteriormente, pela “Middle States Association (MSA)”, uma das seis associações que avalia as universidades americanas, entre 1998 e 1999. O resultado desse trabalho, pioneiro no país, resultou na publicação de um relatório das avaliações internacionais da UFPE, amplamente apresentado e discutido com a comunidade universitária. Além disso, este instrumento foi também distribuído para universidades, ministérios e órgãos de controle.

Sobre as principais recomendações das avaliações internacionais, o relatório de atividades de 2001 resumiu da seguinte forma:

Para a instituição, o trabalho estava apenas começando. Este relatório recomendava algumas mudanças internas importantes, especialmente no que se referia ao modelo de gestão e planejamento institucional. De fato, a experiência obtida na primeira gestão (1996-1999), já mostrava a necessidade de implantação de um novo modelo gerencial, pautado em um planejamento anual e de médio prazo, tendo por base um Plano Plurianual (PPA).

A UFPE reconheceu as falhas existentes, principalmente no que se referia ao modelo de gestão e planejamento institucional, partindo para a implantação de um novo modelo gerencial, pautado em um planejamento anual e de médio prazo, tendo por base um Plano Plurianual (PPA), como confirma o Relatório da Gestão - 2001:

Foi com essa convicção que iniciamos a segunda gestão, entendendo que este novo modelo de gestão e planejamento deveria ser de imediato implantado, estruturado em programas, objetivos, ações, indicadores, metas e custos. Não era mais possível administrar a instituição apenas com um conjunto de ações bem intencionadas.

Assim, o primeiro ano desta segunda gestão foi usado para identificar o modelo a ser empregado, sensibilizar a comunidade para a mudança, pois não é fácil mudar uma cultura já consolidada, e por fim, estabelecer a primeira versão do Plano Plurianual. O ano seguinte, 2001, o PPA foi apresentado, por mim, em todos os Centros Acadêmicos da UFPE, com participação de professores, alunos e funcionários. Ao mesmo tempo em que as sugestões e críticas eram recebidas, o PPA ganhava mais e mais em representatividade institucional. Além disso, as suas diretrizes foram divulgadas à sociedade, através de artigo, de minha autoria, publicado no Jornal do Commercio. Por outro lado, a discussão interna, no âmbito da Administração Central, avançava cada vez mais, procurando já definir um Plano Anual (PA) para 2002, pautado nesse novo modelo de gestão. Lamentavelmente, a greve das Universidades federais, ocorrida no 2º semestre de 2001, atrapalhou em muito o processo deflagrado, mas não o paralisou. De fato, chegamos ao final deste último ano, apresentando o Relatório de Atividades de 2001 (RAT-2001), já com base nos programas estabelecidos no PPA. Aqui fizemos um nítido esforço para relatá-lo em termos de indicadores, metas e custos, identificando as ações realizadas e seus principais responsáveis.

Por sua vez, o PA-2002 já traduz plenamente o espírito de planejamento e de acompanhamento da gestão com base em resultados, inclusive sua apresentação, juntamente com o RAT-2001, em reunião de equipe, em janeiro de 2002, foi apreciada por avaliadores externos com larga experiência no assunto. No momento, todos os coordenadores de programa estão fazendo os ajustes finais no PA-2002 para apresentá-lo aos Conselhos Universitário e de Curadores.

O Reitor da UFPE, Professor Dr. Mozart Ramos, não apenas concordou com as deficiências apontadas nas avaliações, mas também tratou de implantar um novo modelo de planejamento institucional. Todavia, com alguns equívocos, que o mesmo relacionou no Relatório de Atividades de 2001, como:

- Vícios da cultura anterior (metas planejadas de alguns programas e de suas respectivas ações sem definição clara);
- Redundância em termos de informação compartilhada em mais de um programa;

- Apuração de custos inexata (representam apenas uma estimativa da parcela do orçamento da União destinada à execução dos programas, não incluindo, por exemplo, despesas com pessoal e gastos com a manutenção acadêmica dos Departamentos e Centros da Universidade); e
- Desvinculação das Diretrizes da UFPE com as Diretrizes do MEC

Além dos equívocos relatados acima, alguns aspectos merecem atenção, visto que podem representar falhas no processo, conforme análises realizadas na elaboração do orçamento pela UFPE.

- O processo de planejamento, apesar de ter avançado no modelo de planejamento, continua extremamente centralizado, com a participação mínima da comunidade acadêmica, restringindo as interferências apenas à PROPLAN e demais Pró-Reitorias;
- Instituição no PPA de Coordenadores de Projetos, escolhidos via indicação do Reitor e, muitas vezes, subordinados hierarquicamente aos Pró-Reitores, mas com poder de decisão sobre a alocação de recursos e cobrança da sua execução, fato que cria uma área de conflito, sobrepondo uma autoridade informal à formal;
- Desrespeito aos prazos para discussão e aprovação do orçamento; e
- Consultas ao Conselho de Curadores apenas para aprovação formal do orçamento.

3.6 O Modelo de Planejamento da UFPE (PAA e PPA)

O novo modelo de planejamento da UFPE foi concebido em 2000 e implementado a partir de 2001, conforme consta do Relatório de Atividades de 2001, consistindo na elaboração de diretrizes agrupada em dois macro-objetivos, segundo a natureza das atividades a ser desenvolvidas, devendo-se respeitar a heterogeneidade essencial da Universidade e a necessidade de considerar as distinções entre os diversos segmentos do saber, seguindo recomendações das avaliações internacionais e baseados nos modelos definidos pela Plano Nacional de Educação e do Ministério da Educação.

Assim, foram concebidos dois macro-objetivos:

- a) Melhorar a qualidade da formação acadêmica, contemplando as diretrizes das atividades fins; e
- b) Melhorar a infra-estrutura e a gestão, contemplando atividades meio.

Os macro-objetivos foram divididos em programas que teriam por finalidade resolver problemas específicos, sendo definidos, para:

Melhorar a Qualidade da Formação Acadêmica

1. Reestruturar currículos e programas, a fim de permitir a integração ensino, pesquisa, extensão e a formação de profissionais adequados às necessidades da sociedade.
2. Implantar um programa permanente de avaliação e apoio à melhoria do ensino e de capacitação e treinamento em novas tecnologias educacionais.
3. Estruturar áreas de competência e de prioridade para a pesquisa na UFPE, buscando promover a cooperação inter-institucional e internacional em temas de relevância regional, nacional e mundial.
4. Expandir e diversificar o número de vagas oferecidas em todos os níveis de ensino, e reduzir as taxas de retenção e evasão.
5. Melhorar a qualificação acadêmica dos docentes, mediante estímulo a programas de pós-graduação.
6. Otimizar a distribuição dos recursos humanos e a infra-estrutura de ensino.
7. Implantar um sistema de captação de recursos e financiamento das atividades de pesquisa.
8. Ampliar o acesso à informação bibliográfica e melhorar a qualidade dos serviços oferecidos pelo sistema de bibliotecas.

Melhorar a Infra-Estrutura e a Gestão

1. Reformular a estrutura e otimizar os sistemas e procedimentos administrativos.
2. Aperfeiçoar o sistema de comunicação interna e externa.
3. Desenvolver um sistema integrado de informações acadêmicas, financeiras e administrativas.

4. Instituir mecanismos de racionalização de custos e ampliação e diversificação de fontes de financiamento.
5. Aplicar procedimentos eficazes para melhorar a qualidade de vida da comunidade universitária.
6. Implantar um programa permanente de desenvolvimento funcional e de capacitação para a gestão.
7. Definir prioridades e dar continuidade à recuperação, manutenção e expansão da infra-estrutura física e dos equipamentos.
8. Atualizar o Plano Diretor Físico do Campus para um horizonte de dez anos, com definição de sua organização espacial e indicação de áreas para edificações, estacionamento, paisagismo, etc.

Com a concepção dos macro-objetivos definidos, a UFPE instituiu dois instrumentos de planejamento para execução dos orçamentos:

- Plano de Ação: representa o planejamento anual da Universidade, com as metas, ações e os custos orçados para o exercício financeiro, tendo como base o PPA; e.
- PPA: representa o planejamento quadrienal da Universidade, devendo estar compatível com as diretrizes gerais do MEC, orientando também a elaboração do Plano de Ação.

A estruturação do PPA foi realizada em níveis de desdobramento, contemplando:

- a) Programas;
- b) Subprogramas;
- c) Objetivos;
- d) Ações.

Para cada programa, foi indicado e nomeado pelo Reitor, sem qualquer discussão com a comunidade acadêmica, dois coordenadores gerais que acompanham a execução das diferentes ações. Sobre este assunto, já foi comentando que além da adoção de critérios de indicação e ausência de participação, foi instituída uma estrutura informal que se sobrepõe à formal, gerando sérios conflitos de competência e hierarquia.

Após algumas modificações, foram definidos, a partir de 2002, oito programas com objetivos divididos em subprogramas, ações e indicadores, que resumidamente esboçamos abaixo, haja vista que o Plano Plurianual de Ação completo está nos anexos deste trabalho.

• *Programa 01: Reestruturação do Ensino*

Objetivo:

Otimizar o esforço acadêmico através do estímulo à ação multidisciplinar e ao equilíbrio entre a formação global e a específica, possibilitando a flexibilização curricular, a mobilidade estudantil, a interiorização, a racionalização da oferta em função da demanda social e da diversificação do ensino.

Subprogramas:

- 1.1 Atualização e flexibilização de currículos e programas
- 1.2 Expansão e diversificação da oferta de cursos e vagas
- 1.3 Melhoria do ensino

• *Programa 02: Gestão e Desenvolvimento da Pesquisa*

Objetivo:

Promover uma melhor estruturação e ampliação dos grupos de pesquisa através de planejamento, acompanhamento e avaliação de suas atividades, buscando uma maior integração com a sociedade e a implantação de uma política de proteção ao conhecimento gerado na Instituição.

Subprogramas:

- 2.1 Estruturação, consolidação e ampliação dos grupos de pesquisa
- 2.2 Inovação Tecnológica e Proteção ao Conhecimento

• *Programa 03: Intercâmbio e Cooperação Internacional*

Objetivo:

Promover o intercâmbio e a cooperação com Universidades estrangeiras, para uma maior atuação acadêmica da UFPE no cenário internacional.

• *Programa 04: Desenvolvimento da Extensão e Integração com a Sociedade*

Objetivo:

Transferir e difundir o conhecimento produzido na instituição, através do envolvimento da comunidade acadêmica em ações extensionistas, ampliando e consolidando a integração universidade-sociedade.

Subprogramas:

- 4.1 Integração universidade-sociedade
- 4.2 Formação profissional contínua
- 4.3 Produção e desenvolvimento cultural

• *Programa 05: Qualidade de Vida da Comunidade Universitária*

Objetivo:

Melhorar a qualidade de vida da comunidade universitária, promovendo a auto-estima, a relação interpessoal e o bem-estar social, para facilitar o atendimento de realizações pessoais e profissionais.

Subprogramas:

- 5.1 Educação e saúde para todos
- 5.2 Viver melhor

• *Programa 06: Gestão de Pessoas*

Objetivo:

Desenvolver o potencial humano e promover a formação contínua dos docentes, técnicos administrativos e gestores, estimulando a melhoria da produtividade e um maior comprometimento com a missão institucional.

Subprogramas:

- 6.1. Universidade do servidor
- 6.2. Qualificação docente
- 6.3. Dimensionamento de pessoal
- 6.4. Diagnóstico de desempenho funcional

• *Programa 07: Melhoria da Infra-estrutura*

Objetivo:

Definir e desenvolver ações para a melhoria da infra-estrutura de serviços básicos, prediais e de redes de informação e bibliotecas, a fim de assegurar a qualidade das atividades-fim oferecidas pela instituição.

Subprogramas:

- 7.1 Modernização, expansão e manutenção das redes de informação
- 7.2 Recuperação, manutenção e expansão da infra-estrutura predial
- 7.3 Otimização e modernização da infra-estrutura dos serviços básicos
- 7.4 Modernização e ampliação do acervo bibliográfico
- 7.5 Segurança no Campus

• *Programa 08: Modernização da Administração e dos Sistemas de Informação e Comunicação*

Objetivo:

Promover a modernização da instituição através da atualização das normas acadêmicas e administrativas, racionalizar despesas, aumentar e diversificar receitas, bem como reestruturar e atualizar os sistemas existentes e desenvolver novos sistemas de comunicação e informação.

Subprogramas:

- 8.1 Reestruturação do sistema institucional de informação
- 8.2 Planejamento, acompanhamento e avaliação institucional
- 8.3 Racionalização de processos administrativos
- 8.4 Divulgação interna e externa
- 8.5 Tele-rádiodifusão

Em cada exercício financeiro e com base no PPA, deve ser estruturado o PAA - Plano de Ação Anual, com as metas e custos envolvidos, que segundo orientações deveria ser realizado a partir de uma ampla discussão com a comunidade acadêmica. Vale ressaltar que isto nunca foi implantado até o exercício de 2003, motivo pelo qual constitui uma das melhores justificativas para a elaboração deste trabalho de conclusão de curso.

4. DISPOSIÇÃO DA COMUNIDADE ACADÊMICA NAS DISCUSSÕES E NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE ORÇAMENTO-PARTICIPATIVO PARA UFPE: PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES.

Em que pese as discussões sobre orçamento-participativo, seus conceitos, princípios, pressupostos e metodologia, um fato marcante neste trabalho diz respeito à comunidade acadêmica da UFPE, pois conforme sua disposição em participar das discussões, da elaboração do orçamento e do seu acompanhamento é que será possível construir a proposta de orçamento-participativo. Dessa forma, analisaremos, neste tópico, a disposição da comunidade acadêmica em participar da elaboração do orçamento-participativo da universidade, através de pesquisa de opinião com alunos, servidores, professores, coordenadores acadêmicos, diretores de departamento, diretores de centro e entrevistas realizadas com coordenadores do plano plurianual de ação, pró-reitores e o ex-reitor, responsável pelo atual modelo de planejamento da UFPE, o Professor Dr. Mozart Neves Ramos.

4.1 Amostra da Pesquisa

A pesquisa de campo foi dirigida ao universo de alunos, servidores, professores, coordenadores acadêmicos, diretores de departamento, diretores de centro, coordenadores do plano plurianual de ação, pró-reitores e reitor, durante o ano de 2002.

A escolha dos entrevistados foi realizada de forma aleatória, sendo sorteados os centros, departamentos, alunos, servidores e coordenadores do PPA, enquanto para os pró-reitores e reitor a expectativa era de atingir todo o universo. Todavia, um dos pró-reitores, não foi entrevistado, uma vez que após um ano de tentativa, não conseguiu agendar e cumprir nenhuma das datas previstas.

Os dados resumidos do universo e da amostra realizada estão contidos na Tabela 4.1, tendo sido considerados os seguintes critérios:

- a) Para o universo de alunos e servidores, foram considerados: o número de alunos da graduação, num total de 23.200; e o total de servidores, correspondendo a 3.328;
- b) Para os professores, foi considerado todo o universo de efetivos, pois são aqueles que estão em atividade permanente na UFPE;
- c) Para as demais categorias, foi considerado todo o universo

O número total de questionários aplicados foi de 237 (duzentos e trinta e sete), abrangendo todas as categorias funcionais. Destes, os servidores e alunos representaram 59,7%, seguido dos professores com 21,1%, coordenadores de curso e chefes de departamento com percentuais iguais de 5,9%, enquanto os diretores de centro e coordenadores do PPA, representaram 2,9%.

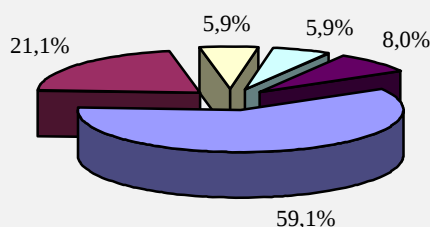
TABELA 4.1: Amostra da Pesquisa

Categorias Pesquisadas	Universo Da Pesquisa	Amostra		Análise Vertical (2)
		Questionários	% A / U(1)	
Alunos e Servidores	26.528	140	0,53%	59,07%
Professores	1.676	50	2,98%	21,10%
Coordenadores de Curso	65	14	21,54%	5,91%
Chefes de Departamentos	65	14	21,54%	5,91%
Diretores de Centro	10	07	70,00%	2,95%
Coordenadores do PPA	16	07	43,75%	2,95%
Pró-reitores	05	04	80,00%	1,69%
Reitor	01	01	100,00%	0,42%
TOTAL	28.366	237	0,84%	100,00%

Nota 1 - A/U - Significa o percentual da amostra de cada categorias funcional.

Nota 2 - Análise vertical ou de composição é realizada dividindo-se o valor dos questionários aplicados em cada categoria, pelo total de questionários aplicados.

Gráfico 4.1 - Amostra da Pesquisa



Alunos e Servidores
Professores
Coordenadores de Curso
Chefes de Departamentos
Outros

4.2 Nível de Participação na Elaboração do Orçamento da UFPE em 2003.

Do total pesquisado sobre o nível de participação entre servidores, alunos e professores, apontou integralmente a resposta “não participou”, ou seja, cem por cento deste grupo foi excluído da elaboração do orçamento, contrastando com a resposta afirmativa de cem por cento dos pró-reitores e coordenadores do PPA.

Quanto aos coordenadores de cursos, chefes de departamento e diretores de centro, as respostas foram as constantes da Tabela 4.2, indicando que 60,0% não elaboraram, nem encaminharam a proposta orçamentária para o exercício de 2003.

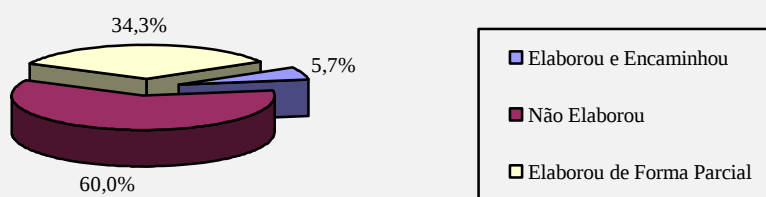
Dessa forma, podemos inferir que o grande universo da comunidade acadêmica está excluído da participação da elaboração do orçamento, sendo a mesma realizada de forma centralizada e restrita, junto às pró-reitorias e aos coordenadores do PPA, que apresentaram cem por cento de participação.

TABELA 4.2: Participação dos Diretores de Centro, Chefes de Departamento e Coordenadores de Curso na Elaboração da Proposta Orçamentária de 2003

Elaboração da Proposta Orçamentária Em 2003	Questionários Respondidos	
	Absoluto (1)	Relativo
Elaborou e Encaminhou a Proposta	02	5,71%
Não Elaborou a Proposta	21	60,00%
Elaborou de Forma Parcial a Proposta	12	34,29%
Sem resposta	-	-
TOTAL	35	100,00%

Nota 1: Estão incluídos: Coordenadores de Curso (14), Chefes de Departamento (14) e Diretores de Centro (7), perfazendo o total de 35.

Gráfico 4.2 - Participação dos Diretores de Centro, Chefes de Departamento e Coordenadores de Curso na Elaboração da Proposta Orçamentária da UFPE de 2003



4.3 Disposição para Participar das Discussões e Elaboração do Orçamento-Participativo da UFPE

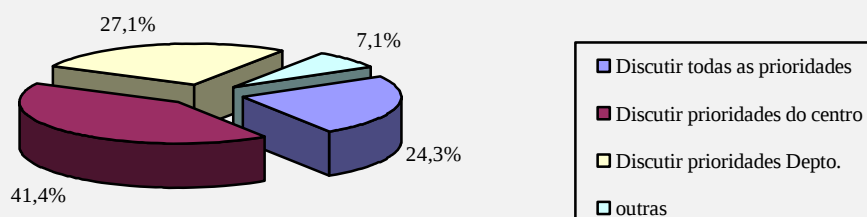
Dentre os servidores, alunos, professores e demais categorias, a disposição em participar da elaboração do orçamento é integral, todavia existe uma tendência para discussão das propostas relacionadas ao Centro onde são exercidas as atividades, com 41,4% das respostas, enquanto a prioridade do Departamento aparece em segundo lugar com 27,1%, bem próxima das discussões de toda a proposta orçamentária com 24,3%.

Em nível de estrutura de orçamento as discussões das prioridades por Departamento são bem definidas e envolvem apenas um curso. Quando ampliadas para o Centro, englobam questões gerais de manutenção e investimentos comuns, numa determinada área, que congrega vários cursos. Por isso, deve-se fazer discussões tanto em nível de Departamento, como de Centro.

TABELA 4.3: Disposição para Participar das Discussões e Elaboração do Orçamento-Participativo da UFPE

Categorias de Prioridades	Questionários Respondidos	
	Absoluto	Relativo
Discutir todas as prioridades da UFPE	58	24,29%
Discutir prioridades do centro	98	41,43%
Discutir prioridades do Depto.	64	27,14%
Discutir prioridades das unidades	10	4,29%
Sem resposta	07	2,86%
TOTAL	237	100,00%

Gráfico 4.3 - Disposição para Participar das Discussões e Elaboração do Orçamento-Participativo da UFPE



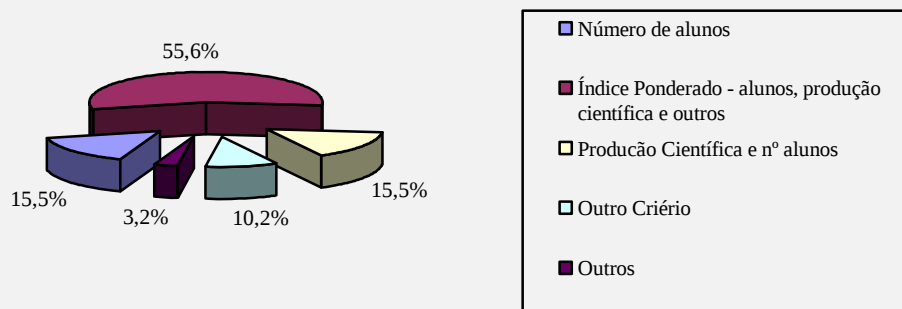
4.4 Critérios para Alocação de Recursos no Orçamento da UFPE

Das respostas obtidas sobre qual o melhor critério para alocação de recursos do orçamento de 2003, a predominância apontou para o critério de “índice de ponderação entre alunos, titulação, produção científica, etc”, com 55,6%, seguido pelos critérios de “número de alunos” e “produção científica e número de alunos”, com 15,5%, enquanto o quarto mais significativo foi “outro critério” com 10,2%.

TABELA 4.4: Critérios para Alocação dos Recursos no Orçamento da UFPE

Critérios para Alocação de Recursos	Questionários Respondidos	
	Absoluto	Relativo
Titulação do Corpo Docente	03	1,07%
Número de Alunos	37	15,51%
Índice ponderado de alunos, titulação, produção científica, etc.	132	55,61%
Produção Científica e nº de alunos formados	37	15,51%
Outro Critério	24	10,16%
Sem resposta	04	2,14%
TOTAL	237	100,00%

Gráfico 4.4 - Critérios para Alocação dos Recursos no Orçamento da UFPE



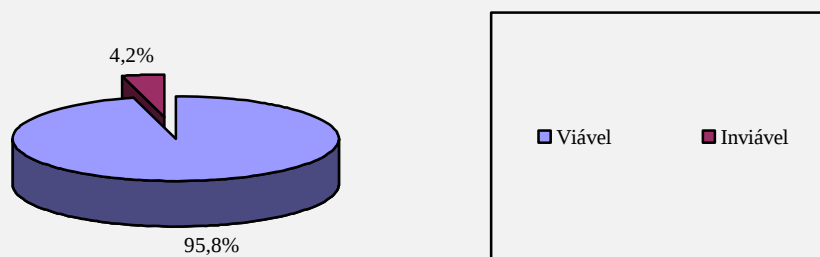
4.5 Viabilidade da Implantação do Orçamento-Participativo na UFPE

Sobre a viabilidade de adoção do orçamento-participativo na UFPE, a grande maioria opinou favoravelmente, atingindo 95,8%, enquanto apenas 4,2%, considera inviável.

TABELA 4.5 – Viabilidade da Implantação do Orçamento-Participativo na UFPE

Viabilidade de Implantação Do Orçamento-Participativo	Questionários Respondidos	
	Absoluto	Relativo
Sim	227	95,78%
Não	10	4,22%
TOTAL	237	100,00%

Gráfico 4.5 - Viabilidade da Implantação do Orçamento-Participativo na UFPE



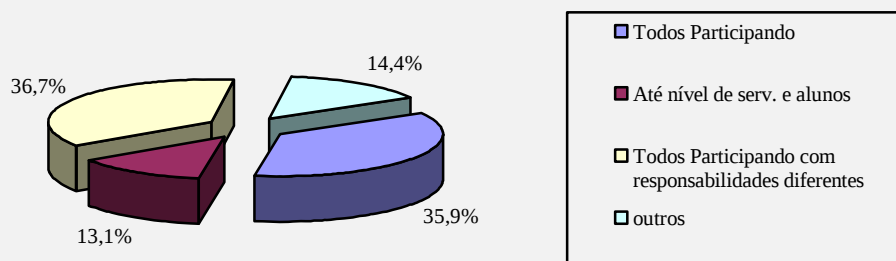
4.6 Níveis de Participação das Unidades Administrativas (Centros, Departamentos, Coordenação e Comunidade Acadêmica)

Na pesquisa sobre os níveis de participação das unidades administrativas e da comunidade acadêmica, a maior indicação foi a de que todos participem com níveis de responsabilidades diferentes num percentual de 36,7%, seguida da participação de todos, com 35,9% e em terceiro lugar, a indicação para participação até o nível de servidores, com 13,1%.

TABELA 4.6 –Níveis de Participação das Unidades Administrativas e Comunidade Acadêmica na Elaboração do Orçamento-Participativo da UFPE

Unidades e Níveis de Participação	Questionários Respondidos	
	Absoluto	Relativo
Todos participando na definição das Prioridades da UFPE	85	35,86%
Participação até nível das Pró-reitorias	-	-
Participação até nível de Centro	5	2,11%
Participação até nível de Departamento	8	3,38%
Participação até nível de Coordenação	2	0,84%
Participação até nível unidade e corpo docente	17	7,17%
Participação até nível de servidores e alunos	31	13,08%
Participação de todos com responsabilidades diferentes	87	36,71%
Sem Respostas	2	0,84%
TOTAL	237	100,00%

Gráfico 4.6 - Níveis de participação das Unidades Administrativas e Comunidade Acadêmica na Elaboração do Orçamento-Participativo da UFPE



4.7 Outras Informações da Pesquisa

Nas perguntas abertas, o destaque ficou para a crítica realizada em relação à escolha dos Coordenadores que foi realizada diretamente pelo Reitor, sem a participação dos órgãos, criando área de conflito entre a estrutura formal do orçamento e uma informal, atribuindo responsabilidades que estaria no nível das Pró-Reitorias.

Outro fato relevante é a preocupação de não se criar falsas expectativas na implantação do orçamento-participativo, pois os recursos são muito escassos e as necessidades imensas.

4.8 Resumo dos Principais Resultados e Sugestões da Pesquisa Realizada na UFPE

O resumo dos principais indicadores e sugestões da pesquisa realizada na UFPE aponta para:

- a) a elaboração do orçamento da UFPE é realizada de forma bastante centralizada, concentrando as discussões e elaboração do orçamento em nível de Pró-Reitorias e Coordenadores do PPA, todos tendo respondido que participaram da elaboração da proposta orçamentária de 2003, fato que não ocorre ao nível de Diretores de Centros, Chefes de Departamentos e Coordenadores de Cursos, com percentuais que indicam a elaboração e encaminhamento da proposta ou a elaboração parcial com apenas 40%, enquanto a grande maioria, 60%, não participou. Em relação aos servidores, alunos e professores, todas as respostas foram unânimes em afirmar que não participam do processo;
- b) em relação à disposição em participar das discussões e elaboração do orçamento da UFPE, do total pesquisado 97,1% deseja participar, mesmo que em graus diferentes. A maioria das respostas, com 41,3%, deseja participar das discussões do centro, seguida das discussões dos temas ligados ao seu departamento com 27,1%, e de todas as discussões com 24,3%;
- c) no tocante ao critério para alocação de recursos no orçamento da UFPE, a maioria deseja que o mesmo seja estabelecido a partir de índice ponderado, que considere o número de alunos existentes, a titulação do corpo docente, a produção científica, entre outros, com percentual de 55,6%, enquanto os critérios de “número de alunos” e “produção científica e número de alunos”, ficaram com 15,5% de indicação;
- d) quanto à viabilidade de implantação do orçamento-participativo na UFPE, 95,8% das respostas são favoráveis ao modelo de participação;

Outras sugestões apontam não só para o fato de que a participação deve ser aberta até o nível de servidores e alunos, mas também consideram a necessidade de existência dos Coordenadores do PPA indicados e nomeados diretamente pelo Reitor como um ponto de conflito entre a estrutura hierárquica existente e a informal. Aparece também como grande

preocupação dos gestores a temeridade de que o orçamento-participativo não crie falsas expectativas na comunidade acadêmica, tendo em vista a escassez de recursos.

Na entrevista realizada com o Reitor Professor Dr. Mozart Neves Ramos, o mesmo considerou válida a adoção de modelo de planejamento participativo, tendo ressaltado seu esforço em discutir o modelo do PPA e PAA com todos os centros, embora na operacionalidade não tenha conseguido o mesmo êxito. Sobre a definição de dois Coordenadores do PPA, indicados e não eleitos, o mesmo afirmou se tratar da implantação do modelo, sendo importante, naquele momento, a existência de pessoas que pudessem acompanhar e controlar a execução do novo modelo de planejamento, inclusive para fazer os ajustes necessários.

O Reitor comentou a sua experiência de discussão do novo modelo com os centros, registrando no documento oficial do PPA o desejo de participação da comunidade acadêmica, citando:

No primeiro semestre de 2001, apresentamos o projeto em cada Centro Acadêmico e constatamos uma grande vontade de todos de participar deste novo momento da instituição - uma das dez melhores Universidades brasileiras - fruto de um trabalho austero e comprometido com o seu permanente desenvolvimento.

Cada integrante de nossa comunidade precisa sentir-se co-responsável pela melhoria da instituição. Mudar é sempre muito difícil. Entretanto, para contribuirmos as transformações mundiais, os novos tempos exigem, de cada pessoa, muita disposição para acompanhar e prover as necessidades de evolução da UFPE. Dessa forma, ajudaremos a desenvolver a sociedade, que nos exige atitudes e ações permanentes de mudança. Temos a convicção de que, trabalhando juntos, continuaremos a construir uma UFPE comprometida com um país mais justo e igualitário para todos.⁸³ (Grifo Nosso)

⁸³ Plano Plurianual de Ação da UFPE. Disponível em <<http://www.ufpe.br/ppa>>. Acesso: 15 abr 2003.

5. PROPOSTA DE MODELO DE ORÇAMENTO-PARTICIPATIVO PARA A UFPE

Neste capítulo, trataremos da Proposta de Orçamento-Participativo para a UFPE, considerando não apenas da formulação de proposições, mas da contextualização da universidade dentro da realidade atual, com seus desafios, a partir do novo modelo de organização e prestação de serviços da Universidade, concebido pela reforma gerencial, bem como as perspectivas de gestão democrática do próximo Reitor, Professor Amaro Lins.

A disposição de participação da comunidade acadêmica na elaboração do orçamento captada através de pesquisa realizada com alunos, servidores, professores, coordenadores acadêmicos, diretores de departamento, diretores de centro, coordenadores do plano plurianual de ação, pró-reitores e o ex-reitor responsável pelo atual modelo de planejamento, Professor Dr. Mozart Neves Ramos, será devidamente considerada na concepção da proposta.

O Orçamento-participativo deve ser um espaço de debate e definição dos destinos da universidade, onde a comunidade acadêmica decide sobre as prioridades de investimento em obras e serviços a serem realizados a cada ano, toma conhecimento das fontes de financiamento e da necessidade de sua ampliação, pode discutir os gastos de custeio, construindo de forma coletiva um novo modo de gerir a instituição, através do exercício da cidadania, da co-responsabilização entre comunidade e reitoria, com base na participação direta.

5.1 Contexto da Proposta

Neste tópico trataremos de contextualizar a universidade em três itens significativos para sua consolidação. O tratamento dado as organizações sociais na Reforma Gerencial do Governo Federal; a mudança do Estatuto da UFPE; e as diretrizes estabelecidas no programa do novo Reitor.

5.1.1 A UFPE e a Reforma Gerencial

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso promoveu uma reforma no aparelho de Estado, denominada de “Reforma Gerencial” cujos argumentos, de acordo com os seus mentores, em especial o então Ministro de Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira⁸⁴, assim comentou:

⁸⁴ PERREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado e Administração Gerencial. Org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter SpinK. Rio de Janeiro. Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1997. p. 237-239.

A reforma da administração pública que o governo Fernando Henrique Cardoso vem propondo desde 1995 poderá ser conhecida no futuro como a segunda reforma administrativa do Brasil. Ou a terceira, se considerarmos que a reforma de 1967 merece este nome, apesar de ter sido, afinal revertida. A primeira reforma foi a burocrática de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e de desburocratização. A atual reforma apóia-se na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise dos anos 80 e à globalização da economia - dois fenômenos que estão impondo, em todo mundo, a redefinição das funções do Estado e de sua burocracia.

A crise do Estado implicou a necessidade de reformá-lo para reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um dos seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura - uma intervenção que não compense os desequilíbrios distributivos provocados pelos mercados globalizados, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial⁸⁵. (Grifo nosso)

A reforma gerencial defendida pelo então governo considerou dois objetivos básicos para justificar sua implantação. O primeiro, por imposição externa, principalmente dos organismos de financiamento, concentrando-se no ajuste fiscal dos Estados e Municípios que segundo o próprio governo, padecia de um problema grave: “excesso de quadros”; e a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos, como confirma PEREIRA⁸⁶:

O ajuste fiscal será realizado principalmente através da exoneração de funcionários, por excesso de quadros; da definição clara do teto remuneratório dos servidores e da modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido e a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício de serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. As três medidas exigirão mudança constitucional. A primeira será aplicada apenas nos estados e municípios, já que na União não existe excesso de quadros. A segunda e a terceira, na União.

O segundo objetivo da reforma gerencial seria a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública, onde o governo criou - sem até hoje ter implantado por completo - quatro setores:

- a) Núcleo Estratégico do Estado responsável pela formulação de toda as políticas públicas, inclusive a definição de leis, devendo o modelo ser seguido por Estados

⁸⁵ Como observou o Fernando Henrique Cardoso (1996-A10): “a globalização mudou o papel do Estado... a ênfase da intervenção governamental [está] agora dirigida quase que exclusivamente para tornar possível às economias nacionais desenvolverem e sustentarem condições estruturais de competitividade em escala global”.

⁸⁶ PERREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado e Administração Gerencial. Org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter SpinK. Rio de Janeiro. Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1997. p. 257.

e Municípios, guardando suas peculiaridades. A composição desse núcleo na União teria a participação:

- Do Presidente da República;
 - Dos Ministros de Estados;
 - Da Cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas;
 - Dos Tribunais Federais;
 - Do Supremo Tribunal Federal; e
 - Do Ministério Público.
- a) Atividades Exclusivas de Estado definidas como sendo aquelas em que é exercido o “poder do Estado”, basicamente as de legislar e tributar, envolvendo:
- Forças Armadas;
 - Polícias;
 - Órgãos de fiscalização;
 - Órgãos de regulamentação; e
 - Órgãos responsáveis pela transferência de recursos.
- b) Os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado, sendo aqueles que embora não envolvam o poder do Estado, são realizados por ele por serem considerados de alta relevância para os direitos humanos, ou por envolverem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços;
- c) A produção de bens e serviços para o mercado, definidos como os setores que o Estado produz esses bens e serviços, por considerá-los estratégicos.

No contexto da reforma gerencial, as Universidades são consideradas como integrantes dos serviços não-exclusivos do Estado, a exemplo de hospitais, centros de pesquisa, museus e outras atividades, devendo deixar de participar da administração direta, para se tornarem organizações sociais, fundamentada por PEREIRA⁸⁷, da seguinte forma:

No capitalismo contemporâneo, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa e como a divisão clássica do direito entre o direito público e o direito privado sugere - , e sim três: a) a propriedade privada, voltada para realização de lucro (empresa) ou de consumo privado (famílias); b) a propriedade pública estatal; e c) a propriedade pública não-estatal. A confusão não

⁸⁷ Op. cit. p.261

deriva da divisão bipartite do direito, mas do fato de que, em seguida, o direito público foi confundido ou identificado com o direito estatal, enquanto o direito privado foi entendido como englobando as instituições não-estatais sem fins lucrativos, que, na verdade, são públicas.⁸⁸

Este fato, embora não tendo sido considerado por muitos uma ameaça para o tipo de universidade pública existente, traz alterações profundas nas suas relações com o Estado e com o público-alvo que atende, pois de acordo com os propósitos da reforma, deveriam deixar de ser gratuitas para receberem pelos serviços prestados, podendo, no máximo, serem subsidiadas, como confirma PEREIRA⁸⁹:

[...] no setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deve ser em princípio pública não-estatal. Não cabe ser estatal porque não envolve o uso do poder do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implica a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e Estado. O controle do Estado, entretanto, deve ser necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle de mercado se materializa na cobrança dos serviços. Dessa forma, a sociedade atesta permanentemente a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo em que se estabelece um sistema de parceria ou co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.

[...] A reforma proposta é transformá-lo em um tipo especial de entidade não-estatal - as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do Parlamento para participar do orçamento público. A organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado. (Grifo Nosso)

5.1.2 A UFPE e a Proposta de Reforma Estatutária

A Universidade vem debatendo há bastante tempo a reforma do seu “Estatuto”, tendo em vista o obsolescência do modelo atual, aprovado ainda na década de setenta, sem atender às demandas atuais da própria instituição ou da legislação federal, nem tampouco às novas

⁸⁸ Como observa Bandeira de Mello (1975:14), para o jurista ser propriedade privada ou pública não é apenas um título, é a submissão a um regime jurídico específico: um regime de equilíbrio comutativo entre iguais (regime privado) ou a um regime de supremacia unilateral, caracterizado pelo exercício de prerrogativas especiais de autoridade e contenções especiais ao exercício das ditas prerrogativas (regime público). “Saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar do regime jurídico a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública; se o regime é de direito privado, privada se lhe reputará a atividade, seja, ou não, desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, for submetida”. Estou reconhecendo este fato ao considerar a propriedade pública não-estatal como regida pelo direito privado; ela é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico.

⁸⁹ PERREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado e Administração Gerencial. Org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter SpinK. Rio de Janeiro. Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1997. p. 263

relações que se tenta construir com a sociedade, sendo impeditivas para uma organização administrativa de uma universidade mais eficiente e moderna.

Após um longo período de discussão e aprimoramento do projeto em curso, a justificativa e referência a essa norma maior da UFPE neste trabalho, é o estabelecimento dos princípios que nortearam sua elaboração. É importante destacar que, mesmo com as novas alterações, os princípios deverão ser mantidos. São eles:

1. Gestão democrática, pautada em ampla participação da comunidade universitária e pela eleição para os cargos de Diretor de Centro, Chefe de Departamento e Coordenador de Curso;
2. Maior integração com a sociedade, destacando-se como novidade a criação de um Conselho Consultivo Superior, integrado em sua maioria por representantes da sociedade;
3. Maior flexibilidade dos dispositivos estatutários, abordando os princípios gerais do funcionamento e da organização das atividades universitárias, deixando para o Regimento Geral e para as Resoluções dos Órgãos Deliberativos Superiores o detalhamento das rotinas administrativas e critérios acadêmicos para a execução das atividades.

5.1.3 O Orçamento-Participativo no Programa do Novo Reitor

A atual gestão desta Universidade está encerrando seu mandato no mês de outubro/2003, quando deverá assumir o cargo o Reitor eleito, Professor Dr. Amaro Lins, que durante a campanha elaborou e discutiu com a comunidade acadêmica um projeto de gestão, consolidado no programa dos candidatos Amaro e Gilson, denominado de *Pela Mudança na UFPE: Democracia, Qualidade e Compromisso Social*⁹⁰.

Conforme consta do Programa de Gestão da UFPE para o próximo mandato, os candidatos - hoje eleitos - reconhecem o modelo centralizado de gestão da UFPE, quando afirmam no seu programa:

⁹⁰ Programa do novo Reitor Amaro Lins: *Pela Mudança na UFPE: Democracia, Qualidade e Compromisso Social*. Disponível em <http://www.amaroegilson.ufpe.br> Acesso em: 12 ago. 2003.

Na eleição que se aproxima, a escolha será entre a manutenção do controle centralizado da instituição ou a democratização efetiva da UFPE: torná-la transparente, participativa e revigorada pela legitimidade. É chegada a oportunidade de garantir os meios de representação e de decisão necessários para que a comunidade possa efetivamente decidir, agir, gerir e avaliar. No momento do voto, será este o desafio: optar pelo continuísmo ou ser artífice do novo.⁹¹ (Grifo Nosso)

Reconhecendo o modelo centralizador e, na tentativa de estabelecer um novo modelo, definiram como princípios:

- a) democracia;
- b) qualidade; e
- c) compromisso social

Ainda de acordo com o programa do novo reitor, sua gestão se orienta pela idéia de que:

A democratização se materializa numa gestão descentralizada, transparente e participativa. Entendemos a transparência como a ampla comunicação da informação sobre decisões e projetos de interesse da comunidade, de forma compreensível e em tempo hábil para permitir discussões e intervenções. Os fóruns que regem a vida da Universidade deverão contar com a atuação de docentes, servidores técnico-administrativos e alunos. Na nossa visão, a democratização pressupõe o fortalecimento do poder de decisão e de gestão dos órgãos colegiados e das câmaras setoriais. Caberá às pró-reitorias, juntamente com as diferentes unidades da UFPE, a participação no planejamento e na execução das políticas institucionais definidas no âmbito de um Conselho Universitário representativo da comunidade e com composição renovada.

[...]

As mudanças não serão alcançadas apenas com uma gestão democrática na Reitoria, pois requerem um novo ordenamento institucional. Nossa chapa afirma, portanto, o compromisso com uma reforma do Estatuto e dos Regimentos da Universidade, a ser elaborada e legitimada pela ampla participação da comunidade. Propomos uma redefinição da composição e das atribuições dos órgãos deliberativos universitários, e, em particular, eleição direta dos membros do Conselho Universitário pela comunidade e por representantes da sociedade, a fim de que seu poder decisório seja ampliado e legitimado.⁹² (Grifo Nosso)

⁹¹ *Ibem.idem.*

⁹² *Op. cit.*

Dessa forma a proposta apresentada de orçamento-participativo deverá contemplar os princípios e propostas do programa do novo Reitor, incluindo novas unidades e representações dos segmentos da comunidade acadêmica, definidas assim:

No que se refere à autonomia de gestão financeira da Universidade, de acordo com o Art. 55 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, "Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas". Sendo assim, compete ao Estado financiar as atividades de ensino, pesquisa e extensão, dotar as Universidades de um orçamento global, respeitando a autonomia garantida pelo artigo 207 da Constituição da República. Compete às administrações elaborarem propostas orçamentárias de forma democrática e participativa, a partir dos Departamentos e dos Centros, os quais definirão as prioridades para o desenvolvimento de todas as atividades fins da Universidade.

Além do financiamento estatal garantido pela LDB, compete à Universidade, em caráter suplementar, firmar convênios e contratos de cooperação com os setores público e privado, em atendimento à sua missão, através dos quais poderá captar recursos que deverão ser aplicados integralmente no seu desenvolvimento institucional⁹³. (Grifo Nosso).

No tocante ao sistema de planejamento, no qual o orçamento-participativo é apenas uma ferramenta, a proposta é:

Planejamento Estratégico:

A UFPE como parte integrante do sistema público federal de ensino superior tem um papel fundamental no desenvolvimento nacional e regional. Para o cumprimento da sua missão institucional, a Universidade precisa adotar, além da visão meramente administrativa, uma visão estratégica que lhe permita avançar em meio a um ambiente interno e externo de riscos e oportunidades. A UFPE precisa consolidar-se como uma instituição capaz de dar suporte a um modelo de desenvolvimento da sociedade que promova a inclusão de toda a população nos benefícios gerados pelo esforço coletivo.

Para tanto, será oportuno adotar as metodologias de planejamento estratégico com uma abordagem inovadora, fundamentada no caráter processual, criativo e integrador; um processo de criação de conhecimento com a racionalidade inerente à natureza e à cultura da UFPE. Entendemos que os resultados advindos desse planejamento estão profundamente associados às pessoas, ao tempo, à história e às circunstâncias.

Nesse sentido, assumimos o compromisso de retomar o processo de planejamento estratégico ora em andamento, contando com apoio do GAPE na UFPE. Entretanto, nossa proposta é que esse processo ocorra de modo inovador através da institucionalização de três diretrizes de ação:

participação ampla, diversificada e qualificada das comunidades internas e externas, por meio de um planejamento estratégico participativo;

avaliação do Planejamento e da sua implementação, por intermédio de indicadores descritos através dos sentidos de direção, destino, descoberta, continuidade e integração;

⁹³ Op. cit.

sistematização da aprendizagem própria do planejamento, por via da criação de uma equipe interdisciplinar facilitadora⁹⁴ (Grifo Nosso).

O programa também prevê modificações na gestão orçamentária e financeira da UFPE, tendo adotado a seguinte proposta:

Gestão Orçamentária e Financeira

A Universidade pública, de qualidade e democrática necessita de um modelo de gestão orçamentária e financeira centrado na transparência. Isso pressupõe a criação de um sistema de informações sobre a execução orçamentária da Universidade, que coloque em primeiro plano a comunidade como usuária privilegiada da movimentação dos recursos. Essa perspectiva se viabiliza quando todas as fases do ciclo orçamentário da UFPE conceber, desde o planejamento, execução orçamentária e prestação de contas, um modelo de gestão ancorada na democracia interna, vivenciada em conselhos representativos da comunidade.

Considerando esse modelo, elaboramos as seguintes diretrizes para a gestão orçamentária e financeira da UFPE:

Operacionalização do planejamento estratégico e do orçamento como ferramenta de controle gerencial, com definição do modelo de sistema de informações gerenciais e indicadores de gestão;

Disponibilização dos dados da execução orçamentária em processo de comunicação permanente, através dos recursos de Internet e Intranet, estimulando a participação da comunidade universitária;

Ações sistemáticas para ampliar a disponibilização de recursos de origem estatal para financiamento do custeio, através do orçamento da União, reforçando uma atuação política, no sentido de que a União, como o principal e insubstituível financiador da Universidade Pública, não cogite reduzir sua quota de responsabilidade, traduzida na sua parcela de financiamento;

Desatrelamento das bases de controle gerencial estatal, para o desenho de um contrato de gestão, fundado nos princípios de impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, segundo o diapasão da autonomia universitária previsto na Constituição Federal;

Capacitação dos servidores que atuam na área de controle de gestão da UFPE, de forma que as ações propostas possam ser eficazmente materializadas⁹⁵ (Grifo Nosso).

Finalmente, o programa estabelece um modelo de gestão descentralizada, cuja principal inovação é o estabelecimento de participação, valorização dos órgãos colegiados e a paridade entre professores, servidores e alunos da UFPE, estabelecendo:

A Democratização da Gestão

São fundamentais a descentralização das decisões e a efetiva participação de todas as instâncias administrativas, bem como a valorização e o respeito aos órgãos colegiados, legítimos ambientes de decisão da comunidade.

É imprescindível discutir e implementar uma ampla reforma nos Estatutos e Regimentos da UFPE de modo a garantir e perenizar a gestão e a organização

⁹⁴ Op. cit.

⁹⁵ Op. cit.

universitária como democráticas, ágeis e flexíveis. A implementação deverá ser objeto de uma ampla discussão no campus.

É de grande importância o estabelecimento imediato de um processo paritário de participação dos segmentos dos professores, funcionários técnico-administrativos e estudantes na escolha dos dirigentes máximos da Universidade. Assim, estes dirigentes - reitor e vice-reitor - poderão representar, junto ao Governo Federal e às várias instâncias da sociedade, os legítimos interesses da comunidade universitária.⁹⁶ (Grifo Nosso).

Neste contexto, a proposta de orçamento-participativo deverá estar sintonizada com as diretrizes estabelecidas pelo novo Reitor, Professor Amaro Lins, acompanhando a necessidade de mudança da Instituição e as necessidades do País, como bem afirma o Magnífico:

É no contexto de esperança e de construção de uma nova Nação, que se acentua o desejo de mudar, também, a UFPE. Não se trata de uma proposta de mudança voltada apenas para o interior da Universidade, mas de um modo diferente — ousado e criativo — de entender o papel da instituição universitária atenta às necessidades do País.⁹⁷

5.2 O Processo de Elaboração do Orçamento da UFPE e a Necessidade de Mudanças

Inicialmente, o Estatuto da Universidade definiu, a partir da estrutura administrativa, a responsabilidade institucional dos órgãos e conselho estabelecendo que a competência sobre matéria financeira seria do Conselho de Administração, bem como a aprovação da proposta orçamentária e, em conjunto com o Conselho de Curadores, o orçamento, conforme o art. 21 do Estatuto:

Art. 21. Compete ao conselho de administração:

a) Exercer, como órgão deliberativo, consultivo e normativo, a jurisdição superior da Universidade em matéria administrativa e financeira, ressalvada a competência do conselho de curadores;

[...]

c) Resolver sobre a aceitação de legados e donativos com encargos, ouvido o conselho coordenador de ensino, pesquisa e extensão, quando for o caso, e deliberar sobre a administração do patrimônio da Universidade;

d) Opinar, quanto aos aspectos financeiros, sobre a criação e funcionamento de cursos propostos pelo conselho coordenador de ensino, pesquisa e extensão;

e) Autorizar acordos entre a Universidade e instituições ou organizações públicas ou privadas, no âmbito de sua competência;

f) Decidir, em matéria de sua competência, dos recursos que lhe forem interpostos de atos dos órgãos colegiados dos centros;

⁹⁶ Op. cit.

⁹⁷ Ibem.idem.

- g) Aprovar a proposta orçamentária e, em conjunto com o conselho de curadores, o orçamento da Universidade;
 h) Autorizar a abertura de créditos adicionais (Grifo Nosso).⁹⁸

O Regimento Geral da Universidade Federal de Pernambuco estabeleceu o processo de planejamento, conforme descrito no “Título III - Planejamento, coordenação e supervisão das atividades universitárias”. O Capítulo I tratou especificamente do planejamento, estabelecendo, nos art. 8º e 9º:

Art. 8º - Incumbe à Reitoria organizar o Plano Geral de Ação da Universidade, anual ou plurianual, e submetê-lo à aprovação do Conselho Universitário.
 Parágrafo Único – O Plano Geral de Ação definirá as linhas preferenciais de atuação e expansão da Universidade, fixando seus objetivos e metas prioritárias.
 Art. 9º - Em harmonia com o Plano Geral de Ação, compete às Pró-Reitorias fixar diretrizes para o planejamento e execução nas suas respectivas áreas.
 § 1º - Em conformidade com essas diretrizes, os Departamentos das Unidades, os órgãos da Reitoria e os Órgãos Suplementares organizarão seus planos e respectivos programas.
 § 2º - Aos Conselhos Departamentais cabe, juntamente com a Diretoria das respectivas Unidades, compatibilizar os planos departamentais e elaborar o seu plano setorial e respectivos programas.
 § 3º - As Pró-Reitorias verificarão a compatibilização dos planos e programas setoriais com as suas diretrizes, encaminhando-os ao órgão central de planejamento para consolidação do Plano Global, com o orçamento e o Plano de Controle.
 § 4º - A Reitoria fixará o calendário para conclusão das diversas fases do planejamento de que trata este artigo.

Concluimos que, do ponto de vista legal, o processo de planejamento e orçamentação da UFPE deveria ser elaborado da seguinte forma:

- a) Os Departamentos elaboram seus planos e programas, encaminhando-os para os Conselhos Departamentais;
- b) Os Conselhos Departamentais, em conjunto com as Diretorias de Centro, devem compatibilizar os planos departamentais e elaborarem os planos e programas setoriais, encaminhando-os às Pró-reitorias;
- c) As Pró-reitorias fixam as diretrizes para o planejamento e execução nas suas respectivas áreas e compatibilizam os planos departamentais, encaminhando-o ao órgão central de planejamento que é a PROPLAN;
- d) A PROPLAN consolida o Plano Global de Ação, encaminhando-o à Reitoria;
- e) A Reitoria organiza o Plano Geral de Ação Anual ou Plurianual da Universidade, encaminhando-os ao Conselho de Administração para aprovação e submissão ao Conselho Universitário.

⁹⁸ Estatuto da UFPE. Disponível em <http://www.ufpe.br> Acesso em: 12 ago. 2003.

Embora esteja definido no Regimento Interno, na prática, os Departamentos e Centros Acadêmicos não participam da fase de discussão do orçamento, fato comprovado nas pesquisas realizadas e relatado no Capítulo 4, sendo apontado também pelas avaliações externas, quando afirmam a necessidade dos departamentos e centros elaborarem seus orçamentos.

Os Departamentos e Centros Acadêmicos devem elaborar os seus Planos de Desenvolvimento com metas estabelecidas, que serão conectadas com o orçamento, possibilitando assim a avaliação para verificação do atingimento das metas anuais⁹⁹

Quanto à classificação das despesas, a UFPE adota dois critérios. O primeiro divide as em despesas correntes e de capital; o segundo, em despesas centralizadas e descentralizadas.

As primeiras são assim definidas:

- a) Despesas Correntes: são as oriundas de custeio e de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública como por exemplo, despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone, etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades.
- b) Despesas de Capital: são as relacionadas à aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis e concessões de empréstimos para investimento.

De acordo com o segundo critério, temos:

- a) Despesas Centralizadas: são as provenientes de gastos com energia elétrica, telefonia, água, limpeza predial e urbana, passagens aéreas, diárias, bolsas estudantis, manutenção do campus, contratos diversos, administradas pela PROPLAN e demais pró-reitorias.
- b) Despesas Descentralizadas: são as que decorrem da manutenção de todas as unidades administrativas.

⁹⁹ Relatório de avaliação institucional elaborado pela Middle States Association Commission. Disponível em <<http://www.ufpe.br>>. Acesso em 13 ago. 2003.

Dessa forma, a elaboração do orçamento anual da UFPE praticamente é realizada toda pela PROPLAN e pelas demais pró-reitorias, não seguindo as características descritas a seguir, que fazem parte do Orçamento-Participativo:

1. Participação dos setores envolvidos na discussão dos programas e/ou ações a serem desenvolvidas;
2. Participação na decisão da aplicação dos recursos, de acordo com as necessidades do setor, e não por imposição da Pró-Reitoria responsável;
3. Participação no processo de execução e controle do orçamento;
4. Transparência, disponibilização e publicitação das informações orçamentárias.

Assim, o processo de elaboração do orçamento necessita de mudanças urgentes para atender aos padrões mais avançados de discussão e construção do processo de planejamento, bem como atender ao programa adotado pelo próximo Reitor, Professor Amaro Lins, como foi comentado no tópico 5.1.4.

5.3 A Proposta de Modelo de Orçamento-Participativo para a UFPE

Toda a análise realizada até aqui teve como propósito oferecer os elementos básicos para formulação de uma proposta de Orçamento-Participativo para a UFPE, considerando que não se trata de um processo acabado, mas o início de grandes discussões e reflexões sobre o modelo de planejamento participativo que deve ser adotado pela Instituição. Levando em conta os elementos básicos de uma gestão democrática e transparente, cujo compromisso social seja com o desenvolvimento local e regional.

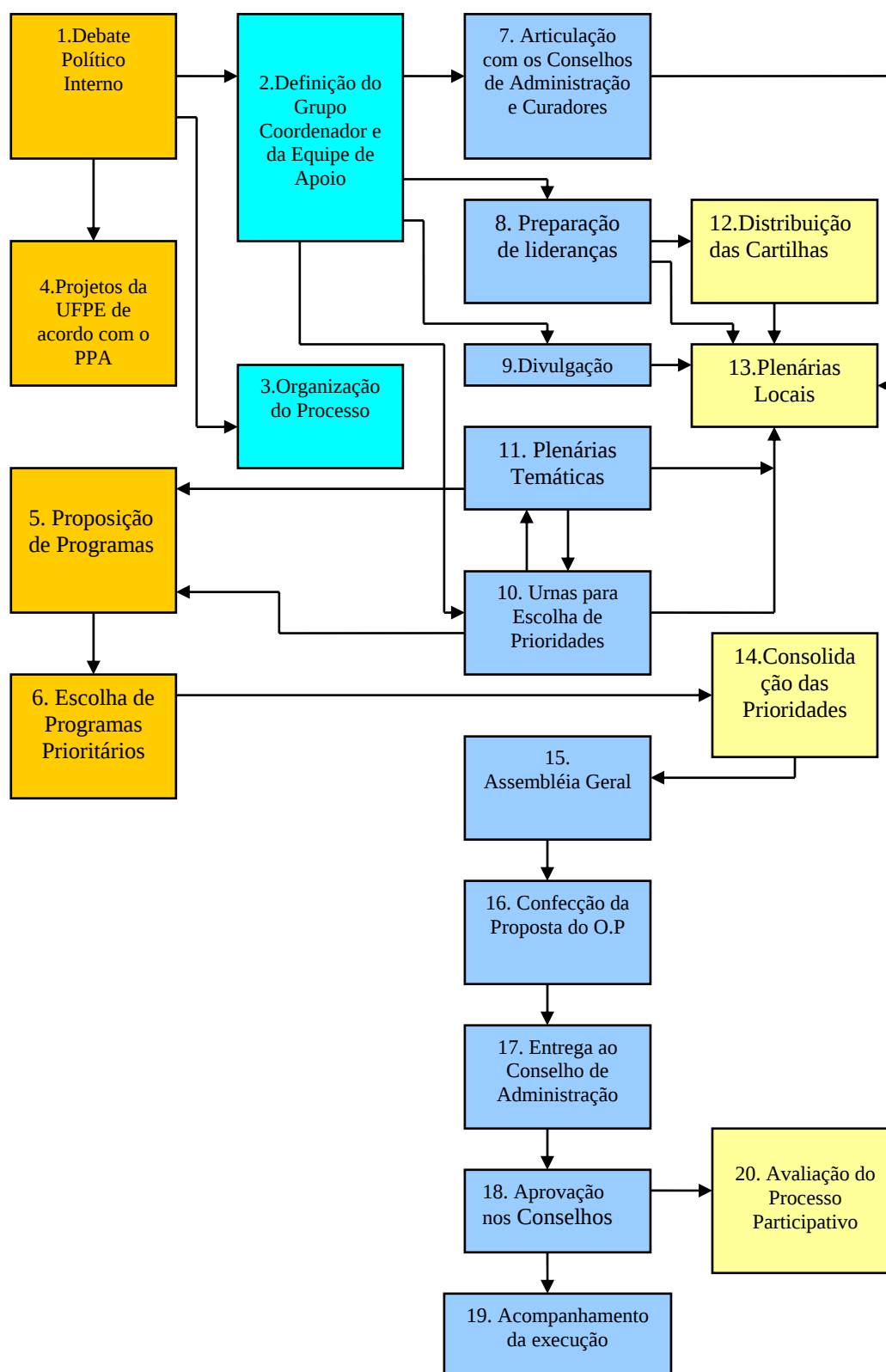
A concepção da proposta de orçamento-participativo deve, acima de tudo, considerar seus princípios inerentes e agregar outros, como o da equidade entre professores, servidores e alunos, seguindo as orientações do programa do próximo Reitor. Envolve a definição de uma estrutura administrativa e órgãos responsáveis pelo processo de planejamento, execução e controle, não apenas interno e externo, mas sobretudo de controle social.

É necessário o engajamento de todos dentro de uma nova cultura e modelo de gestão democrático e transparente, para que a instituição seja legitimada pela sociedade, como um patrimônio relevante e como parceiro decisivo na busca do desenvolvimento tecnológico e da justiça social.

5.3.1 Fluxograma

Para entendimento do processo de Orçamento-Participativo, elaboramos o fluxograma da página seguinte para ilustrar as etapas as serem realizadas pela UFPE.

FIGURA 5.1: Fluxograma do Orçamento-Participativo



Visando à melhor compreensão do fluxograma para a implantação do orçamento-participativo, é importante destacar alguns aspectos:

1. *Debate Político Interno*: é o primeiro passo para definição e determinação de implantação do orçamento-participativo, conforme descrito no item 1, do fluxograma, devendo ter início a compatibilização dos objetivos da Universidade com:

- As Diretrizes gerais para educação, conforme declaração da UNESCO, com o intuito de manter os padrões internacionais;
- As Diretrizes gerais para educação, conforme o PNE - Plano Nacional de Educação;
- As Diretrizes gerais do Governo Federal, consubstanciadas no PPA e, especificamente, dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia;

Tendo realizado a compatibilização com as diretrizes gerais, definem-se os objetivos de curto, médio e longo prazo para apresentação à comunidade acadêmica.

A seguir, devem ser elaboradas as bases do processo de participação, através da metodologia dialética descrita anteriormente, procurando contemplar:

2. *Definição do Grupo Coordenador e da Equipe de Apoio*: deve ser formada a CCOP e o GAOP, que operacionaliza o O.P, conforme quadro 2, do fluxograma;
3. *Organização do Processo*: caberá à CCOP e ao GAOP a organização das tarefas inerentes a todo processo de elaboração do O.P, conforme item 3, do fluxograma;
4. *Projetos da UFPE de Acordo com o PPA*: caberá à CCOP e ao GAOP, também, a articulação para que todos os órgãos apresentem os projetos de despesas (custeio e investimento) para discussão, devidamente embasados do ponto de vista técnico e justificados politicamente, conforme quadro 4, do fluxograma;

5. *Proposição de Programas*: realizados os programas, os mesmos devem ser agrupados por sub-programas, conforme determina a classificação funcional-programática¹⁰⁰ e especificado no quadro 5, do fluxograma;
6. *Escolha dos Programas Prioritários*: coordenado pela CCOP, a equipe da UFPE deverá realizar a escolha dos programas prioritários, que representam a etapa 6, do fluxograma;
7. *Articulação com os Conselhos de Administração e Curadores*: caberá à CCOP e ao GAOP a articulação com os Conselhos responsáveis pela aprovação do orçamento, devendo informar os programas que comporão o O.P, além de ouvir sugestões e informar o calendário de discussões das Plenárias Locais, Plenárias Temáticas e Assembléia Geral, definindo, assim, a participação dos membros dos Conselhos, conforme quadro 7, do fluxograma;
8. *Preparação de Lideranças*: é fundamental que exista toda uma preparação das lideranças para que as mesmas dominem os conceitos básicos do orçamento e entendam a importância das decisões políticas do O.P., que serão tomadas nas Plenárias Locais e Temáticas, conforme quadro 8, do fluxograma;
9. *Divulgação*: durante a realização de todo o O.P, caberá à CCOP e ao GAOP uma ampla divulgação na mídia e nos bairros sobre todas as atividades do O.P, criando o chamado “clima participativo”, previsto no item 9, do fluxograma;
10. *Urnas para Escolha de Prioridades*: deve-se distribuir nas Unidades Político-Administrativas as urnas para que a população possa indicar as prioridades, pois representa o momento que se realiza uma pesquisa de opinião sobre prioridades para a UFPE e para os departamentos¹⁰¹. Em conjunto com as Plenárias Temáticas, formam um conjunto de opiniões, sugestões e críticas, bastante abalizados do

¹⁰⁰ A classificação funcional-programática materializa o conceito de orçamento-programa, pois é aí que estão indicados os programas a serem executados e as metas a serem alcançadas, vale dizer, quais produtos ou serviços serão produzidos com qual montante de recursos e quem será beneficiado (DEBUS, Ilvo & MORGADO, Jefferson Vaz. Orçamento Público. Editora Vestcon. 2ª Ed. Brasília. 2000. p. 68).

ponto de vista de população, devendo ser sistematizado, analisado e cotejado com as propostas de projetos e programas realizados pela administração, sendo decisiva na escola dos programas prioritários, realizados na etapa seis do fluxograma. Etapa prevista no item 10, do fluxograma;

11. *Plenárias Temáticas*: são reuniões realizadas com a comunidade onde os problemas são agrupados pelos oito programas que compõem o PPA, conforme descrito anteriormente. Etapa prevista no item 11, do fluxograma;
12. *Distribuição das Cartilhas*: durante a fase de preparação da comunidade, deverá ser elaborada uma cartilha contendo os conceitos básicos do O.P, o calendário de eventos, as regras para participação, a escolha dos delegados, dos conselheiros, etc., conforme previsto no quadro 12, do fluxograma;
13. *Plenárias Locais*: representam assembléias realizadas com as comunidades, através da eleição dos delegados, agrupando os centros e órgãos em Regiões Político-Administrativas, conforme quadro 13, do fluxograma;
14. *Consolidação das Prioridades*: realizadas e escolhidas as prioridades através das Plenárias Locais, todo o material é sistematizado, consolidando-se as prioridades, conforme previsão no quadro 14, do fluxograma;
15. *Assembléia Geral*: é o órgão máximo de deliberação do O.P e com base na consolidação das propostas elaboradas pelo CCOP, deverá, através de um amplo debate, decidir sobre o O.P, como consta do quadro 16, do fluxograma;
16. *Confecção da Proposta do O.P*: tendo sido decidido pela Assembléia Geral, caberá a CCOP a elaboração da Proposta Final do Orçamento-Participativo, para ser encaminhada aos conselhos, conforme previsão no item 16, do fluxograma;

¹⁰¹ Mas que tem um efeito sobre a criação do “clima” muito maior do que uma simples pesquisa feita através de

17. *Entrega ao Conselho de Administração*: com a proposta do O.P elaborada e consolidada, o Reitor deve, juntamente com os Conselheiros da Assembléia Geral, realizar um ato solene para entrega ao Conselho de Administração. Item 17, do fluxograma;
18. *Aprovação nos Conselhos*: é o momento final de discussão onde os Conselhos de Administração e de Curadores deverão aprovar o O.P, devolvendo-o para a Reitoria publicar e dar ampla divulgação para vigência no próximo exercício financeiro. Item 18, do fluxograma;
19. *Acompanhamento da Execução*: esta fase ocorre no período de 01 de janeiro a 31 de dezembro, devendo ser realizada por uma equipe da comunidade acadêmica, devidamente treinada e preparada, garantindo o controle social e a efetivação da co-participação. Item 19, do fluxograma;
20. *Avaliação do Processo Participativo*: esta fase deverá ocorrer antes, concomitante e após o O.P, constituindo-se num elemento retro-alimentador do processo de planejamento. Item 20 do Fluxograma;

5.3.2 Cronograma

Finalizado o fluxograma, a CCOP deve realizar um cronograma com todos os prazos e atividades a serem desenvolvidas, cumprido-os rigorosamente para que se tenha o produto no prazo determinado, conforme a sugestão da página seguinte.

5.3.3. Fontes de Financiamento

De acordo com o art. 104, do Estatuto da UFPE, os recursos para financiamento da Universidade podem ser provenientes das seguintes fontes:

a) Do Tesouro Nacional:

- Dotações atribuídas pela lei orçamentária;
- Auxílios;
- Subvenções;
- Outras transferências de órgãos da administração federal direta e indireta ou de convênios com eles celebrados.

b) De Outras Fontes:

- Recursos diretamente arrecadados pelos diversos órgãos da Universidade;
- Subvenções, doações e auxílios procedentes de pessoas físicas e jurídicas;
- Subvenções, doações e auxílios procedentes de Estados e Municípios, ou de convênios e acordos celebrados com eles.

c) De Receitas Patrimoniais;

d) De Retribuição por Prestação de Serviço;

e) De Taxas, Anuidades e Emolumentos;

f) De Rendas provenientes de Convênios; e

g) De Rendas Extraordinárias e Eventuais.

No exercício de 2002, o quadro de composição das fontes de financiamento da UFPE foi o seguinte:

TABELA 5.1: Discriminação das Fontes de Financiamento da UFPE - 2002

FONTES DE FINANCIAMENTO	VALORES EM R\$	VALORES EM %
1. Receitas Próprias	11.459.176,00	3,38%
Receita Patrimonial	202.616,00	0,06%
Receita Industrial	24.002,00	0,01%
Receita de Serviços	11.232.558,00	3,32%
2. Recursos de Convênio	38.548.438,48	11,38%
3. Lei Orçamentária	288.604.510,00	85,23%
TOTAL	338.612.24,48	100,00%

Fonte: UFPE - Rat - 2002

Embora estejam previstas várias fontes de financiamento, podemos observar pela Tabela 5.1, acima, que a UFPE é dependente em 85,2% dos recursos do tesouro para custear seus gastos, enquanto a receita própria é de apenas 3,4%.

Aliado a esta questão, os recursos do tesouro, nos últimos sete anos, têm sido reduzidos em termos absolutos e reais, fato que exige maior eficiência na gestão, principalmente pelo aumento crescente dos preços públicos administrados, a exemplo de luz, telefone, combustível, água, etc.

Considerando o crescente aumento das atividades fins, a situação financeira das IFES fica cada vez mais complicada.

Conforme dados do Relatório de Gestão - 2002¹⁰² da UFPE, os recursos destinados à manutenção por aluno matriculado (excluídos os cursos de especialização) foi reduzido no período de 1996 a 2002, de R\$ 1.886,00 (um mil, oitocentos e oitenta e seis reais), para R\$ 728,00 (setecentos e vinte e oito reais), respectivamente, fato que representa um decréscimo de 61,4%.

Por isso, é fundamental a busca de novas fontes de financiamento para a Universidade, melhorando a capacidade de geração de recursos próprios, bem como os convênios, doações, prestação de serviços, principalmente a órgãos públicos, nestes incluídos os municípios tão carentes de recursos humanos e tecnológicos.

Esse contexto, ao invés de dificultar a implementação do O.P, é um facilitador, pois sem o envolvimento das unidades administrativas, dos corpos docente e discente, bem como da sociedade, dificilmente a Universidade conseguirá condições objetivas para a sua implementação, podendo até discutir de maneira mais legítima a instituição de contribuição extra-fiscal a ser cobrada de ex-alunos, através de órgãos de regulamentação e fiscalização das profissões ou arregimentar doadores e colaboradores.

5.3.4 Aplicações

Para satisfazer as necessidades de cada centro, departamento, órgãos suplementares e administrativos, a Universidade aplica 91,4% dos recursos do tesouro com pessoal, enquanto a manutenção consome cerca de 8,23%, restando apenas 0,39% para serem investidos, conforme dados da tabela 5.2, abaixo.

TABELA 5.2: Recursos do Tesouro por Categoria de Despesa - 2002

CATEGORIAS DE DESPESAS	VALORES EM R\$	VALORES EM %
1. Pessoal e Encargos	263.713.318,00	91,38%
2. Outras Despesas de Custeio	23.752.240,00	8,23%
Benefícios	7.876.936,00	2,73%
Manutenção	15.875.304,00	5,50%
3. Despesas de Capital	1.138.952,00	0,39%
TOTAL	288.604.510,00	100,00%

Fonte: UFPE - Rat - 2002

¹⁰² Relatório de Gestão - 2002. Disponível em <<http://www.ufpe.br>>. Acesso em: 12 ago. 2003.

Quando os mesmos dados são comparados com recursos de todas as fontes, o comprometimento de pessoal passa para 77,9% dos recursos, enquanto a manutenção consome cerca de 19,7%, restando apenas 2,4% para serem investidos, conforme dados da tabela 5.3, abaixo:

TABELA 5.3: Recursos de Todas as Fontes por Categoria de Despesa - 2002

CATEGORIAS DE DESPESAS	VALORES EM R\$	VALORES EM %
1. Pessoal e Encargos	263.713.318,00	77,88%
2. Outros Despesas de Custeio	66.724.847,18	19,71%
Benefícios	7.876.936,00	2,33%
Manutenção	58.847.911,18	17,38%
3. Despesas de Capital	8.173.959,30	2,41%
TOTAL	338.612.124,48	100,00%

Fonte: UFPE - Rat - 2002

É importante destacar que, dentro da despesa de pessoal, encontram-se os inativos e pensionistas que consomem cerca de 40,2% dos recursos totais destinados a pessoal, tendo a sua classificação julgada por decisão do Tribunal de Contas da União como sendo da Previdência e não de Educação, fato que distorce as aplicações na Função de Educação, cujos limites mínimos de despesas são fixados pela CF-88.

No nível de discussão do O.P, não serão discutidas as despesas de pessoal, todavia deve-se implementar ações para corrigir esta distorção em relação aos aposentados e pensionistas.

É importante não apenas discutir os investimentos dentro do modelo de orçamento-participativo, mas também as despesas de manutenção, ainda que de forma progressiva, pois juntas, representam 19,8% (excluídos os benefícios), do total de recursos a serem aplicados anualmente, conforme demonstrado na Tabela abaixo.

Se na evolução das Fontes de Financiamento houve uma redução, conforme analisado no item 5.3.2 - Fontes de Financiamento, com as despesas de manutenção vem ocorrendo o inverso, ou seja, no tocante às despesas centralizadas, como luz, telefone, limpeza predial e outras, os dados do Relatório de Gestão - 2002 apontam para um crescente nível de

comprometimento dessas despesas em relação ao total de recursos destinados às Outras Despesas de Custeio, passando de 15,2% para 34,6%, entre 1996 e 2002, conforme tabela 5.5, abaixo.

TABELA 5.4: Evolução das Principais Despesas Centralizadas

Período: 1996-2002

Em R\$ 1.000							
ANOS	ENEGIA	TELEFONE	ÁGUA	LIMPEZA	OUTRAS	TOTAL ₍₁₎	%
1996	1.438	477	184	562	2.076	4.737	15,2%
1997	1.725	546	216	623	2.021	5.131	19,2%
1998	1.900	891	205	856	2.273	6.125	27,2%
1999	2.177	759	149	811	1.675	5.571	25,6%
2000	2.455	769	211	1.008	1.111	5.554	28,4%
2001	2.685	1.225	265	1.259	761	6.195	35,4%
2002	3.551	1.358	314	1.395	0	6.618	34,6%

Fonte: UFPE - Rat - 2002

Nota 1: O total das Despesas de Custeio está expressas em valores a preços de 2002.

A necessidade de gerir de forma mais eficiente, eficaz e efetiva os recursos, bem como realizar as escolhas prioritárias para sua aplicação, num quadro onde as fontes de financiamento são reduzidas e as despesas crescem em termos reais, aumenta ainda mais a necessidade de participação e discussão do orçamento e da gestão da entidade.

5.3.5. Unidades Político-Administrativas

O modelo de divisão proposto para o orçamento-participativo da Universidade é a descentralização por centros acadêmicos, órgãos suplementares e administrativos da UFPE, criando as Unidades Político-Administrativas (UPA).

Dessa forma, a Universidade seria dividida em dezenove Unidades Político-Administrativas (UPA), as quais seriam subdivididas em Unidades Locais (U.L).

As Unidades Político-Administrativas - UPA seriam 19 (dezenove), distribuídas da forma abaixo :

- Reitoria;
- Centros Acadêmicos (10);
- Hospital das Clínicas;
- Núcleo de Tecnologia e Informação;
- Núcleo de Educação Física e Desportos;
- Núcleo de Hotelaria e Turismo;
- Núcleo de Televisão e Rádio (TV-Aberta, Rádio FM e AM);
- FADE - Fundação de Amparo e Desenvolvimento Educacional;
- Prefeitura da Cidade Universitária; e
- COVEST/COPSET.

As Unidades Locais - UL, num total de setenta e quatro, seriam:

- Pró-Reitoria para Assuntos Acadêmicos (PROACAD);
- Pró-Reitoria para Assuntos de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESQ);
- Pró-Reitoria de Extensão (PROEXT);
- Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN);
- Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (PROGEPE);
- Departamentos de Ensino (65);
- Biblioteca Central;
- Centro de Convenções;
- Editora Universitária; e
- Laboratório de Imunopatologia Keiso - LIKA

Os recursos financeiros destinados ao Orçamento-participativo serão distribuídos pelas Unidades Político-Administrativas, considerando as sugestões colhidas na pesquisa, através da elaboração de uma outra matriz de alocação de recursos que considere, de forma ponderada, para as unidades de ensino:

- a) número de alunos;
- b) alunos formados;

- c) titulação do corpo docente;
- d) pesquisas realizadas; e
- e) integração com a sociedade (nº de pessoas beneficiadas com os projetos de extensão).

Para aquelas unidades que não contenham número de alunos, deverá ser realizado um levantamento das principais necessidades de investimento e manutenção, submetendo a discussão com a comunidade acadêmica

A partir da elaboração da nova matriz de alocação de recursos, o critério para rateio dos recursos financeiros será realizado com base nas prioridades eleitas pela comunidade acadêmica.

As prioridades serão obtidas através de votação tanto nas Plenárias Locais, tanto nas Temáticas, que deverão:

Plenárias Locais: eleição de três temas prioritários e dentro desses temas, escolha de três obras ou ações específicas;

Plenárias Temáticas: eleição de três programas específicos do PPA e dentro de cada programa, três subprogramas.

Para definição de cada prioridade, deverá ser estabelecido um escore, sendo considerada até três prioridades no máximo, devendo, da quarta em diante, receber a pontuação 1 (um), conforme demonstra o quadro abaixo:

QUADRO 5.2: Atribuição de Escore conforme Prioridades.

Prioridade	Escore
Quarta prioridade em diante	1
Terceira prioridade	2
Segunda prioridade	3
Primeira prioridade	4

A participação das áreas temáticas no total de 8 (oito), conforme os programas definidos no PPA, serão alocados em cada UPA, conforme distribuição da matriz de alocação de recursos e a orçamentação das obras ou ações escolhidas.

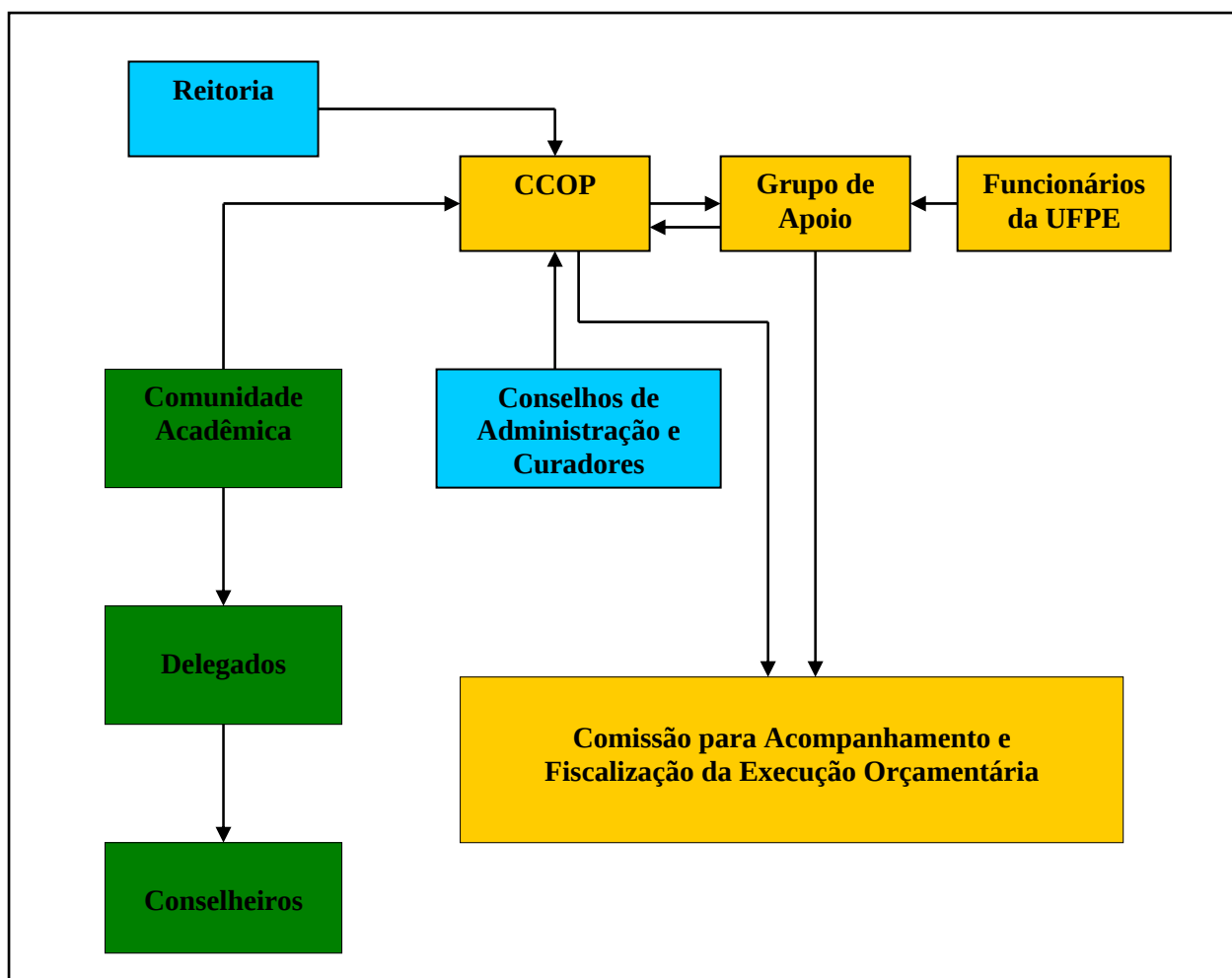
A definição dos investimentos das obras e a manutenção dos órgãos a serem realizadas, dar-se-ão através do cruzamento desses critérios e das discussões com a comunidade acadêmica envolvida em cada UPA e temática. As temáticas cumprem um papel importante na definição de políticas setoriais que extrapolam os interesses de cada unidade.

5.3.6. Estrutura do Orçamento-Participativo

A Estrutura do Orçamento-participativo terá o organograma apresentado na página seguinte com a seguinte composição:

- a) Comissão Coordenadora do Orçamento-Participativo (CCOP);
- b) Delegados do Orçamento-Participativo;
- c) Conselheiros do Orçamento-Participativo.

FIGURA 5.2: Organograma do Orçamento-Participativo da UFPE



5.3.6.1.Coordenação

O Orçamento-Participativo deverá ser coordenado pela Pró-Reitora de Planejamento e Orçamento-Participativo - denominação proposta para a atual PROPLAN - , auxiliada por funcionários da Universidade em suas atividades de implantação, elaboração e execução, subordinadas diretamente ao Gabinete do Reitor, com a denominação de Coordenação do Orçamento-Participativo (CCOP).

Comissão Coordenadora do Orçamento-participativo (CCOP) ou mesmo uma Secretaria de Orçamento-Participativo, como é o caso de Recife e Porto Alegre tem como principal atribuição a responsabilidade de implementar a metodologia e chegar ao resultado almejado, ou seja, cabe a esta comissão a coordenação e supervisão de todo o processo do orçamento-participativo, assim como as tarefas de organização, infra-estrutura, mobilização e divulgação do O.P, em conjunto com a equipe de apoio. Da composição da CCOP, grupo de trabalho, ou ainda, nas Secretarias de Orçamento-participativo¹⁰³, devem participar representantes da Reitoria, dos Conselhos de Administração e Curadores e da comunidade. O fato relevante deste processo é que seu presidente e secretários devem ser escolhidos pela CCOP, fortalecendo o caráter democrático do processo e por fim, nomeados pelo Reitor.

Grupo de Apoio (GAOP), cuja principal atribuição é função responsabilizar-se pelas tarefas técnicas, organizacionais, administrativas e mobilizadoras requeridas pelos debates para as tomadas de decisões, para registro, para divulgação, para a confecção dos documentos legais, entre outras atribuições de apoio à CCOP. Este grupo deverá contar com a participação de funcionários especializados da Universidade.

5.3.6.2. Delegados

A função dos delegados será:

- a) Representar os seus centros, departamentos, órgãos suplementares e administrativos;

- b) Mobilizar a comunidade acadêmica e discutir as prioridades;
- c) Acompanhar os resultados do Orçamento e sua execução;
- d) Eleger 1 (um) Conselheiro e 1 (um) suplente por unidade;
- e) Intermediar as notícias entre a Universidade e as unidades;
- f) Levar as prioridades do seu setor ou unidade e discuti-las com os demais delegados e representantes do Orçamento-participativo.

Os critérios básicos para escolha dos delegados são:

- a) Os Delegados serão eleitos nas Plenárias das Unidades Político-Administrativas da Universidade;
- b) Não poderão ser Delegados os detentores de cargos comissionados na administração da UFPE;
- c) Em cada departamento, o número de delegados não poderá ser superior aos de turmas do curso. Nestes e nos órgãos administrativos ou suplementares, para cada 10 (dez) pessoas presentes às Plenárias Locais, será eleito um delegado;
- f) O mandato do Delegado será de 1 (um) ano.

5.3.6.3. Conselheiros

Os Conselheiros do Orçamento-Participativo, além das funções de Delegados, ficam responsáveis por:

- a) Analisar de forma macro as prioridades da UFPE;
- b) Opinar sobre a metodologia do Orçamento-Participativo;
- c) Participar das reuniões com a equipe de técnicos da UFPE;
- d) Analisar os Planos de Ação Anual e Plurianual, acompanhando e fiscalizando a execução das obras e serviços do Orçamento-Participativo em toda a Universidade;
- e) Representar a unidade e discutir, no conjunto, a distribuição dos recursos para cada área de investimentos; e
- f) Eleger por unidade, 1(um) titular e 1(um) suplente.

¹⁰³ Na metodologia de Recife, na gestão atual (2001-04), foi criada a Secretaria de Orçamento-participativo que é

Os Conselheiros do Orçamento-Participativo serão escolhidos de acordo com eleições realizadas nos Fóruns de Delegados e Temáticas, dentre os Delegados já eleitos nas Plenárias Locais.

O mandato dos conselheiros será de 1 (um) ano de duração, podendo ser reeleito apenas por igual período e de forma consecutiva. Este mandato, porém, é revogável a qualquer tempo, através de processo específico a ser julgado pelo Fórum de Delegados, devendo ser decidido por maioria qualificada de 2/3 (dois terços) de aprovação dos membros.

5.3.6.4. Conselho do Orçamento-Participativo

O Conselho será a instância máxima de decisão do Orçamento-participativo, tendo sua estrutura informal no plano institucional. O regulamento será discutido e estabelecido pelo Conselho coletivamente.

O Conselho do Orçamento-Participativo terá 44 (quarenta e quatro) representantes, com a seguinte composição:

- a) 19 (dezenove) Conselheiros Titulares e 19 (dezenove) suplentes eleitos em cada uma das UPA;
- b) 8 (oito) Conselheiros Titulares e igual número de suplentes, eleitos em cada uma das 8 (oito) plenárias temáticas;
- c) 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente do DCE;
- d) 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente dos servidores;
- e) 2 (dois) representantes da reitoria, 2 (dois) suplentes, sem direito a voto;
- f) 3 (três) conselheiros titulares e 3 (três) suplentes, representando os órgãos de ciência e tecnologia das esferas federal, estadual e municipal;
- g) 5 (cinco) Conselheiros Titulares e 5 (cinco) suplentes, representando as Federações do Empresariado Estadual;
- h) 5 (cinco) Conselheiros Titulares e 5 (cinco) suplentes, representando as Federações de Trabalhadores do Estado.

5.3.7. Mobilização e Participação

Visando à participação ou à mobilização da sociedade no processo de elaboração do orçamento-participativo é importante estruturar dois encontros entre a comunidade acadêmica e a administração da UFPE, realizados através das plenárias.

As plenárias são reuniões envolvendo toda a comunidade acadêmica, onde são eleitas as prioridades de cada unidade, dividindo-se em locais (por centros, órgãos suplementares e administrativos) e temáticas (temas gerais).

5.3.7.1. Plenárias Locais

De acordo com a metodologia proposta para o Orçamento-participativo na UFPE fica determinado que serão desenvolvidas 2 (duas) rodadas de reuniões.

A primeira rodada corresponde às Plenárias Locais que serão realizadas nas Unidades Político-Administrativas, onde:

- a) O Reitor fará a Prestação de Contas da administração do ano anterior com relação ao Orçamento e a previsão das receitas e despesas para o ano em curso;
- b) A Coordenação do Orçamento-participativo explicará a metodologia do Orçamento;
- c) Os presentes elegerão seus Delegados depois de concluída a explicação da metodologia do Orçamento pela Coordenação do Orçamento-participativo.

5.3.7.2. Fórum de Delegados

Os Fóruns de Delegados são formados a partir da posse dos delegados regionais e têm por objetivo disponibilizar o conjunto de obras e ações eleitas, além de eleger o coordenador e um representante para o Conselho do Orçamento-participativo.

A coordenação será composta por 3 (três) Delegados que serão eleitos entre os Delegados de cada Unidade Político-Administrativa, os quais serão supervisionados pela Coordenação do Orçamento-participativo, garantindo assim a integração das atividades.

5.3.7.3. Plenárias Temáticas

A segunda rodada de reuniões acontecerá em cada uma das 19 (dezenove) UPA's em que se encontra dividida a UFPE, as quais se realizarão somente com a presença dos Delegados, que deverão trazer a lista de prioridades e demandas das unidades, relacionadas com os temas;

Encerrada a segunda rodada de reuniões, a Coordenação do Orçamento-participativo reunirá:

- a) Os Delegados para negociação das prioridades e demandas, bem como para composição final do documento, que servirá de base para elaboração da Lei Orçamentária Anual;
- b) Os Conselheiros em Assembléia Ordinária, para aprovação do Documento Final.

A Assembléia Ordinária será a reunião do Conselho, que terá como incumbência a aprovação do Documento Final do Orçamento-participativo. Além disso, integrará outros fóruns de representações da UFPE.

O Orçamento-Participativo da UFPE terá a realização de 8 (oito) Plenárias Temáticas, que serão realizadas nas UPA, de acordo com os programas constantes do PPA.

5.3.7.4 Fóruns Temáticos

Os fóruns temáticos elegerão um coordenador que acompanhará o representante da Pró-Reitoria ligada ao tema em discussão. Durante os fóruns temáticos, um Conselheiro de cada área será eleito para compor o Conselho do Orçamento-Participativo.

5.3.8 Encaminhamento Final do Orçamento-Participativo

Neste momento, a proposta final do Orçamento-Participativo deve ser consolidada e submetida à aprovação do Conselho do Orçamento-Participativo.

Logo após a aprovação, o Conselho do Orçamento-Participativo encaminhará ao Gabinete do Reitor, que a incluirá na Proposta orçamentária da UFPE.

O Projeto será encaminhado ao Conselho Administrativo, que em conjunto com o Conselho de Curadores, discutirá e aprovará o Orçamento da UFPE.

A comunidade acadêmica se fará presente neste momento por intermédio de seus delegados, os quais acompanharão as sessões para aprovação do projeto, informando o seu andamento.

Durante o exercício financeiro, a Reitoria elaborará mensalmente demonstrativos de realização das prioridades determinadas na Proposta de Orçamento-participativo. Este demonstrativo fornecerá a informação de quanto foi executado frente à Proposta pré-estabelecida.

Os demonstrativos serão encaminhados aos delegados para que estes repassem para a comunidade acadêmica as informações sobre a execução das prioridades estabelecidas na Proposta do Orçamento-Participativo.

5.3.9 Compromisso Político

O apoio do Reitor, dos Pró-Reitores e membros da administração superior é fator decisivo para o sucesso do Orçamento-Participativo. Os dirigentes da Universidade devem estar comprometidos com a proposta e dispostos a dar sua colaboração no decorrer do processo.

Na montagem da equipe do O.P., é necessário que seus integrantes, além do conhecimento sobre o funcionamento da UFPE, saibam estabelecer boas relações com a comunidade acadêmica, dominando a metodologia de trabalho do orçamento-participativo. É recomendável que se ofereça treinamento específico para os membros da equipe.

Outro aspecto fundamental para o sucesso do Orçamento-Participativo é o acesso da comunidade às informações que lhes permitam tomar decisões. A criação de instrumentos próprios de comunicação pode ser bastante útil, como boletins, reuniões periódicas, etc., para garantia da transparência de todo processo e sua democratização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sistemática e organização do presente trabalho teve como principal objetivo a formulação de uma proposta de Orçamento-Participativo para a Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, tendo como referencial teórico os conceitos e evolução do orçamento público e, em particular, do orçamento-participativo, prática inovadora que vêm alterando a relação entre Estado e Sociedade, na tentativa de fazer com que a instituição possa acompanhar e incorporar ao seu modelo de gestão e planejamento, ferramentas e práticas mais atuais.

Inicialmente, verificamos que o conceito de orçamento público vem evoluindo e está diretamente vinculado às relações entre Estado e Sociedade, visto quepóis surge e se desenvolve num ambiente de prática democrática. Do contrário, em fases autoritárias, sua função é incorporada ao poder executivo, sem qualquer tipo de participação da sociedade e dos demais poderes. A realidade atual exige das instituições formas de participação e transparência de suas atividades para poderem ser legitimadas pela sociedade, adquirindo maior nível de governança. O orçamento público, neste contexto, assume grande relevância, por se tratar de um instrumento que possibilita, com antecedência, obter informações de como são financiados e aplicados os gastos públicos, durante um exercício financeiro ou em períodos de até quatro anos, como nos planos plurianuais de ação e investimento.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que muitas das mudanças atuais passaram a ser factíveis, tendo em vista a instituição de instrumentos de planejamento como os Planos Plurianuais de Ação, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, consolidando os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social. Todavia, só a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, a cobrança por uma gestão mais eficiente, responsável e transparente foi incorporada como prática da administração pública e cobrada pela população, ainda que suas principais motivações não tenham sido provenientes da evolução do controle social.

Com a abertura política vivenciada pelo País, principalmente a partir da década de 80, surge como prática o Orçamento-Participativo, inicialmente em pouquíssimas cidades, sendo difundidas e incorporadas ao modo de governar do Partido dos Trabalhadores, mas sem simpatia das demais agremiações partidárias, bem como sem a exigência da sociedade. A

difusão dessa prática só ocorreu a partir de 1996, com o Habitat II¹⁰⁴, quando a experiência foi escolhida com uma das quarenta e duas melhores práticas do mundo. Desse momento em diante, passou a ser quase que obrigatória nos programas de governo, deixando o orçamento de ser elaborado apenas pelo Poder Executivo, para incluir a participação da população, ou seja, o processo de representação indireta passa a ceder espaço à participação social.

Foi estudada a sistemática de elaboração e montagem da estrutura do orçamento-participativo, com exposição de pressupostos, princípios, metodologia e obstáculos à implantação do orçamento-participativo, tendo como referencial teórico o trabalho de Wladimir Pires e prático com pesquisas realizadas em Municípios e Estados, todos apresentando, com poucas alterações, a mesma metodologia, que adaptada à realidade da Universidade, forneceram os referenciais para a construção da proposta, objeto do presente trabalho.

Em seguida foi estudada a instituição objeto da pesquisa, demonstrando seu potencial e estrutura, com os resultados mais recentes obtidos em avaliações internas e externas. Constatam-se os excelentes resultados que a UFPE tem alcançado a nível nacional, estando entre as dez melhores Universidades do País e a primeira do Norte/Nordeste. Todavia, as avaliações externas apontaram dois grandes problemas a serem enfrentados: o modelo de gestão e de planejamento.

Os relatórios de gestão confirmaram as dificuldades existentes e a partir de 2001, a UFPE passou a adotar um novo modelo de planejamento, baseado no Plano de Ação Anual e no Plano Plurianual de Ação, todavia manteve a forma centralizada de elaboração e execução dos seus orçamentos, tendo inclusive, instituído informalmente, na sua estrutura, a figura dos Coordenadores do PPA, escolhidos e nomeados diretamente pelo Reitor.

Para podermos construir a proposta de orçamento-participativo, o marco inovador que se diferencia das experiências estaduais e municipais, foi a pesquisa realizada com os alunos, servidores, professores, coordenadores de cursos e do PPA, diretores de departamento e dos centros, pró-reitores e o ex-reitor da UFPE, investigando a disposição em participar das discussões e elaboração do O.P., bem como sugerir e oferecer contribuições ao processo.

¹⁰⁴ O termo designa a 2ª Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos - Habitat II.

Os resultados obtidos com a pesquisa indicaram:

- a) a elaboração do orçamento da UFPE é realizada de forma bastante centralizada, concentrando as discussões e elaboração no nível de Pró-Reitorias e Coordenadores do PPA, todos tendo respondido que participaram da elaboração da proposta orçamentária de 2003, todavia o mesmo não ocorreu ao nível de Diretores de Centro, Diretores de Departamento e Coordenadores de Curso, cujos percentuais de participação indicam que apenas 40% dos pesquisados elaboraram e/ou encaminharam a proposta, enquanto a grande maioria, 60%, não participou. Em relação aos servidores, alunos e professores, todas as respostas indicam sua exclusão do processo de participação;
- b) em relação à disposição em participar das discussões e elaboração do orçamento da UFPE, dos pesquisados, 97,1% desejam participar, mesmo que em graus diferentes. A maioria das respostas, com 41,4%, apontam para o desejo de participar das discussões do centro, seguido das discussões dos temas ligadas ao seu departamento com 27,1%, e de todas as discussões com 24,3%;
- c) no tocante ao critério para alocação de recursos no orçamento da UFPE, a maioria deseja que o mesmo seja estabelecido a partir de índice ponderado, que considere o número de alunos existentes, a titulação do corpo docente, a produção científica entre outros, com percentual de 55,6%, enquanto os critérios de “número de alunos” e “produção científica e número de alunos” ficaram com 15,5% de indicação;
- d) quanto à viabilidade de implantação do orçamento-participativo na UFPE, 95,8% dos entrevistados apontam que é viável e concordariam com o modelo de participação;
- e) quanto a quem deveria participar das discussões, a maioria, ou seja 36,7% opinaram que deveria incluir todos os segmentos da comunidade acadêmica, ainda que com responsabilidades diferentes, enquanto 35,9% concordam que as discussões deveriam envolver todos os segmentos, independentemente de terem responsabilidades diferentes;

- f) sobre eleição dos Coordenadores do PPA, foram apresentadas sugestões para eleição direta destes, mas a maioria opinou que se trata de uma figura informal que gera conflito com a estrutura formal;
- g) no que concerne à opinião dos Pró-Reitores, constatou-se a preocupação do orçamento-participativo não criar falsas expectativas na comunidade acadêmica, tendo em vista a escassez de recursos.

As constatações e sugestões foram incorporadas à Proposta de Orçamento-Participativo da UFPE, principal objetivo da presente pesquisa, construída com o intuito de ser o ponto de partida para um modelo de planejamento participativo que incorpore as novas técnicas e metodologias existentes, buscando uma aproximação maior da sociedade e estabelecendo uma gestão mais democrática e descentralizada.

Os principais destaques da proposta são:

- a) criação de uma estrutura própria para implantação do orçamento-participativo, através da instituição de uma coordenadoria de orçamento-participativo, vinculada à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento-Participativo - denominação sugerida a atual PROPLAN - bem como os critérios de eleição dos delegados e a composição do Conselho de Orçamento-Participativo;
- b) alteração da matriz de alocação dos recursos, com a incorporação do número de alunos matriculados, diplomados e integração com a sociedade;
- c) definição das etapas de construção do orçamento-participativo, envolvendo desde a fase interna, com as pró-reitorias, até a compatibilização dos objetivos da instituição com as diretrizes gerais para a educação estabelecidos pela UNESCO, pelo Plano Nacional de Educação, pelo Governo Federal e, em especial, pelos Ministérios de Educação e de Ciência e Tecnologia;
- d) definição das bases para implantação do orçamento-participativo, através da incorporação da metodologia dialética, garantindo a descentralização das discussões e a participação das diversas unidades e da comunidade acadêmica, com critérios para atendimento das demandas locais e dos centros, com instâncias de deliberações;

- e) definição de dezenove Unidades Político-Administrativas como células de representação dos centros acadêmicos e alguns órgãos suplementares ou administrativos que, pela sua dimensão, não comportariam outro tratamento, bem como das Unidades Locais, para representar os departamentos de ensino, órgãos suplementares e administrativos;
- f) definição das instâncias de discussão, instituindo as plenárias locais (centros, órgãos suplementares e administrativos) e as plenárias temáticas (programas do PPA);
- g) definição das instâncias de deliberação, instituindo o Fórum dos Delegados e o Fórum Temático;
- h) critérios de votação e ponderação das prioridades, para alocação de recursos;
- i) definição da forma de mobilização e discussão para participação do processo;
- j) necessidade de criação de instrumentos de divulgação do orçamento-participativo e do compromisso político com a sua implantação.

A discussão sobre orçamento público e participativo deve ter o propósito de transformar o tema, saindo de uma mera questão legal para constituir uma alternativa de recuperação da legitimidade dos órgãos e governos, além da inserção da sociedade, principal agente da ação pública, que deve opinar e decidir sobre a alocação de recursos.

Esperamos que o trabalho possa contribuir com o aprimoramento do modelo de planejamento a ser adotado pela Universidade, tendo a certeza de que outros devem ser desenvolvidos para aprofundar as discussões e facilitar a construção de um modelo que garanta o estabelecimento de uma nova relação entre a UFPE, a sociedade e a comunidade acadêmica, baseado nos princípios de uma gestão democrática, descentralizada, garantindo a participação dos diversos segmentos, uma vez que o objetivo é somar as experiências e avaliar a metodologia de aplicação do orçamento-participativo, aperfeiçoando-o e eliminando as falhas, para consolidá-lo como instrumento democrático de gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Marcos Antônio de. Orçamento-participativo. Disponível em < <http://federativo.bndes.gov.br/dicas/> > Acesso em : 28 jan. 2003.

ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. 8º ed. São Paulo-SP. Editora Atlas, 1994.

BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de Política. 5º ed. V. 1. Brasília: UnB, 2000

BRASIL, Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

BRASIL, Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre normas de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. São Paulo: Atlas, 1985.

BRASIL, Lei nº. 101, de 04 de maio de 2000. Dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Recife: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, 2000.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e a hegemonia global / organizado pela equipe de pesquisadores do Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania - NEDIC. 2ª ed. Petrópolis - RJ. Editora Vozes. Brasília: NEDIC, 1999.

____. Escritos sobre a Universidade. Editora UNESP. São Paulo, 2001.

DALTON, Hugh. Princípios de Finanças Públicas. 4 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A defesa do cidadão e da res publica. Revista do Serviço Público, ano 49, número 2, abr./jun. 1998.

____. Parceria na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 3ª ed. São Paulo. Editora Atlas: 1999.

DINIZ, Eli. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. 2ª ed. Rio de Janeiro. Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1999.

____. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público. Brasília: nº 1, 1998.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reforma de Políticas Sociais no Brasil : Iniciativas recentes de governos Estaduais e Municipais. Disponível em <<http://www.fea.usp.br/fia/reforma/Textos.htm>>. Acesso em : 19 de jan. 2002.

FARAH, Marta Ferreira Santos & BARBOZA, Hélio Batistas (orgs). Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania. 1. ed. – Rio de Janeiro: FGV, 2000.

FERREIRA, Denise de Queiroz, Orçamento-participativo : Instrumento de Democratização da Administração Pública, In: 1º Seminário USP de Contabilidade, 2001, São Paulo. Anais (Resumo dos trabalhos apresentados) São Paulo : 1º Seminário USP de Contabilidade, 2001.

FISCHER, Bueno Nilton & MOLL, Jaqueline (orgs). Por uma nova esfera pública: A experiência do Orçamento-participativo. Petrópolis: Vozes, 2000.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Banco de Dados do Orçamento-Participativo em CD-ROOM.

____. FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Orçamento-Participativo. Disponível em <<http://www.perseuabramo.org.br>> Acesso em : 28 jan 2002.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

GRAU, Nuria Cunill Grau. Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social. Brasília: ENAP, 1998.

KHAIR, Almir Antônio. A Lei de Responsabilidade Fiscal e sua repercussão para os Municípios. Disponível em < [http: www.policiall.com.br/resp_fiscal/LRF_municipios.htm](http://www.policiall.com.br/resp_fiscal/LRF_municipios.htm) > Acesso em : 28 jan 2002.

KOHAMA, Hélio. Contabilidade Pública: Teoria e Prática. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

LOPES, Christianne Vieira de Melo; MAIOR, Verônica Souto. Manual de Orientação para Elaboração de Monografias. Recife : Coordenação de graduação em ciências contábeis, 2001

MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4320 comentada. 27º ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1996

MAWAD, Ana Paula de Barros. Sistema de informação e cidadania: um desafio na gestão de recursos públicos, in VI Prêmio Tesouro Nacional_2001. Monografia premiada em 3º lugar. Brasília, 2001. Disponível em:< [http:// www.tesouro.nacional.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.nacional.fazenda.gov.br)> Acesso: 21 jan. 02

MARTINS, Gilberto de Andrade. Manual para Elaboração de Monografia e Dissertações. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MAWAD, Ana Paula de Barros. Sistema de informação e cidadania: um desafio na gestão de recursos públicos. VI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 2001.

MERQUIOR, José Guilherme (1983). O Argumento Liberal. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

O'DONELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. Lua Nova: Revista de cultura e Política, nº44, 1998.

ORÇAMENTO-PARTICIPATIVO DA CIDADE DO RECIFE . Disponível em < http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/resultados_temáticas.html > Acesso em : 15 nov. 2001

PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito Financeiro e Controle Externo. Rio de Janeiro: ed. Impetus, 2002.

PEREIRA, José Matias. Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (1998). Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado”, in L.C. Bresser Pereira & Peter Spink: Reforma do Estado e Administração Pública.

____. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, ano 47, volume 120, nº 1, jan./abr. 1996.

____. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração pública. Rio de Janeiro: jul./ago. 2000.

____. Reforma do Estado para a Cidadania, a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

PERNAMBUCO, Constituição (1989). Constituição do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 1989

PISCITELLI, Roberto Bocácio. Contabilidade Pública : Uma Abordagem da Administração Pública. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

PIRES JOÃO, Batista Fortes de S. Contabilidade Pública. 3 ed. Brasília: Franco e Fortes Consultoria e Editoração, 1996.

PIRES, Valdemir. Orçamento-participativo : O que é, para que serve, como se faz. 1 ed. São Paulo: Manole, 2001.

____. PIRES, Valdemir. Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira. Monografia vencedora do V Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional (2000) 1º lugar/Tema Elaboração e Execução Orçamentária e Financeira, 2 Setembro de 2000. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio20tn/conteudocatalogos_pr5.html> Acesso em : 13 de jan. 2002.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. Disponível em <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/contaspublicas/index.php>>. Acesso em 11 ago. 2003

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em 12 ago. 2003

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Banco de Dados do Orçamento-Participativo: experiências em administrações municipais e estaduais. CD-Room.

____. Site Institucional. Disponível em <<http://www.pr.org.br>>. Acesso em 19 mai. 2003.

REBELO, Paulo. Conheça o orçamento-participativo. Disponível em <www.pernambuco.com/comunidade/orçamento.html> Acesso em : 13 jan. 2002.

RODRIGUES, Sérgio Fernandes. Controle Participativo: uma proposta para a formação do cidadão pelos Tribunais de Contas. Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, nº 47, jan./mar. 2000.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário. 14 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SILVA, Cassiano Machado. Participação Popular : conceitos, condicionantes e o papel do estado na sua concretização. Trabalho de Formatura – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidade de São Paulo. Disponível em < [http: www.fea.usp.br/fia/reforma/Cassiano2.doc](http://www.fea.usp.br/fia/reforma/Cassiano2.doc)> Acesso em 19 de jan. 2002.

SILVA, Lino Martins. Contabilidade Governamental, Um Enfoque Administrativo. 4ªed. São Paulo: Atlas, 2000.

SOUZA, Érika Xavier de. O Orçamento-participativo como uma ferramenta de có-gestão da administração pública: um estudo realizado na secretaria de cultura da cidade do Recife. Monografia apresentada à Coordenação do Departamento de Ciências Contábeis da UFPE, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis. 2002.

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

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA**SERVIDORES, ALUNOS E PROFESSORES****Pesquisa sobre a Participação na Elaboração do Orçamento da UFPE para o Exercício de 2003.****QUESTIONÁRIO**

Data da Entrevista: _____

Nome do Entrevistado: _____

Cargo que Ocupa: _____

PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

- 1) Dentre as alternativas abaixo, assinale qual o seu nível de participação na Elaboração do Orçamento Anual da UFPE para o Exercício de 2003?**
 - a) Participou integralmente da elaboração do orçamento;
 - b) Participou parcialmente da elaboração do orçamento;
 - c) Não participou da elaboração do orçamento;

- 2) Caso a resposta da questão anterior tenha sido a letra “C”, indique como você gostaria de participar da Elaboração do Orçamento Anual da UFPE para o Exercício de 2003?**
 - a) Discutir todas as prioridades;
 - b) Discutir as prioridades do seu centro;
 - c) Discutir as prioridades do seu departamento;
 - d) Discutir as prioridades da sua unidade;
 - e) Não discutir as prioridades.

- 3) Qual deveria ser o critério de alocação dos recursos pelos Departamentos e Centros?**
 - a) Pela titulação do corpo docente;
 - b) Pelo número de alunos;
 - c) Por índices de ponderação que considerasse alunos, titulação e outros critérios;
 - d) Pela produção científica e número de alunos formados;
 - e) Outro critério.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

- 4) Na sua opinião seria possível e viável introduzir o modelo de Orçamento-participativo para elaboração do Orçamento Anual da UFPE?**

() SIM

() NÃO

- 5) **Caso afirmativo poderia justificar as vantagens do modelo do Orçamento-participativo e quais os critérios de participação?**
- 6) **Caso negativo poderia justificar as desvantagens do modelo do Orçamento-participativo?**
- 7) **Caso fosse adotado o modelo do Orçamento-participativo na UFPE, quais os níveis de participação dos órgãos, centros, departamentos, coordenações e comunidade acadêmica?**
- () Todos deveriam participar na definição das prioridades;
 - () A participação deveria ser apenas no nível das Pró-Reitorias;
 - () A participação deveria incluir até o nível de Centros;
 - () A participação deveria incluir até o nível de Departamentos;
 - () A participação deveria incluir até o nível de Coordenação dos Cursos;
 - () A participação deveria incluir até o nível unidades e corpo docente;
 - () A participação deveria incluir até o nível do corpo docente, funcionários e alunos;
 - () todos deveriam participar com níveis de responsabilidade diferentes.
- 8) **Que sugestões você daria para implantar o modelo do Orçamento-participativo na UFPE?**

TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO

- 9) **Qual o nível de transparência que você acredita ser o ideal para conhecimento, divulgação e participação do orçamento da UFPE?**
- a) Restrito aos órgãos de administração;
 - b) Restrito aos Centros e Departamentos;
 - c) Aberto a toda comunidade acadêmica;
 - d) Através de Relatórios Mensais ou Periódicos de Execução;
 - e) Não deveria ser divulgado

COORDENADORES DO PPA**Pesquisa sobre a Participação na Elaboração do Orçamento da UFPE para o Exercício de 2003.****QUESTIONÁRIO**

Data da Entrevista: _____

Nome do Entrevistado: _____

Cargo que Ocupa: _____

PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

10) Dentre as alternativas abaixo, assinale qual o nível o seu nível de participação na Elaboração do Orçamento Anual da UFPE para o Exercício de 2003?

- a) Participou integralmente da elaboração do orçamento;
- b) Participou parcialmente da elaboração do orçamento;
- c) Não participou da elaboração do orçamento;

11) Caso a resposta da questão anterior tenha sido a letra “C”, indique como você gostaria de participar da Elaboração do Orçamento Anual da UFPE para o Exercício de 2003?

- a) Discutir todas as prioridades;
- b) Discutir as prioridades do seu centro;
- c) Discutir as prioridades do seu departamento;
- d) Discutir as prioridades da sua unidade;
- e) Não discutir as prioridades.

12) Qual deveria ser o critério de alocação dos recursos pelos Departamentos e Centros?

- a) Pela titulação do corpo docente;
- b) Pelo número de alunos;
- c) Por índices de ponderação que considerasse alunos, titulação e outros critérios;
- d) Pela produção científica e número de alunos formados;
- e) Outro critério.

13) Qual a contribuição que os Coordenadores tem dado a elaboração dos Orçamentos Anuais?

- a) Tem definido parte do PPA para ser executado anualmente;
- b) Não tem esta definição, pois o PPA não está concluído;
- c) Tem definido as prioridades com os Centros e Departamentos;
- d) Segue apenas a orientação das Pró-Reitorias;
- e) São autônomos para definir as prioridades.

14) Qual o papel dos Coordenadores e como o mesmo está institucionalizado no âmbito da UFPE?

15) A figura do Coordenador pode gerar conflito na estrutura de comando da UFPE?

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

16) Na sua opinião seria possível e viável introduzir o modelo de Orçamento-participativo para elaboração do Orçamento Anual da UFPE?

☐ SIM

☐ NÃO

17) Caso afirmativo poderia justificar as vantagens do modelo do Orçamento-participativo e quais os critérios de participação?

18) Caso negativo poderia justificar as desvantagens do modelo do Orçamento-participativo?

19) Caso fosse adotado o modelo do Orçamento-participativo na UFPE, quais os níveis de participação dos órgãos, centros, departamentos, coordenações e comunidade acadêmica?

- ☐ Todos deveriam participar na definição das prioridades;
- ☐ A participação deveria ser apenas no nível das Pró-Reitorias;
- ☐ A participação deveria incluir até o nível de Centros;
- ☐ A participação deveria incluir até o nível de Departamentos;
- ☐ A participação deveria incluir até o nível de Coordenação dos Cursos;
- ☐ A participação deveria incluir até o nível unidades e corpo docente;
- ☐ A participação deveria incluir até o nível do corpo docente, funcionários e alunos;
- ☐ todos deveriam participar com níveis de responsabilidade diferentes.

20) Que sugestões você daria para implantar o modelo do Orçamento-participativo na UFPE?

TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO

21) Qual o nível de transparência que você acredita ser o ideal para conhecimento, divulgação e participação do orçamento da UFPE?

- a) Restrito aos órgãos de administração;
- b) Restrito aos Centros e Departamentos;
- c) Aberto a toda comunidade acadêmica;
- d) Através de Relatórios Mensais ou Periódicos de Execução;
- e) Não deveria ser divulgado

DIRETORES DE CENTRO E CHEFES DE DEPARTAMENTO**Pesquisa sobre a Participação na Elaboração do Orçamento da UFPE para o Exercício de 2003.****QUESTIONÁRIO**

Data da Entrevista: _____

Nome do Entrevistado: _____

Cargo que Ocupa: _____

PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

22) Dentre as alternativas abaixo, assinale qual o nível de participação do Centro ou do Departamento na Elaboração do Orçamento Anual da UFPE para o Exercício de 2003?

- a) Elaborou e encaminhou todas as necessidades do Centro ou Departamento;
- b) Não Elaborou as necessidades do Centro ou Departamento;
- c) Elaborou de forma parcial as necessidades do Centro ou Departamento.

23) Caso a resposta da questão anterior tenha sido a letra “C”, indique o grau de participação do Centro ou Departamento na Elaboração do Orçamento Anual da UFPE para o Exercício de 2003?

- a) Elaborou apenas as despesas correntes;
- b) Elaborou apenas as despesas de capital;
- c) Elaborou apenas parte das despesas correntes;
- d) Elaborou apenas parte das despesas de capital.

24) Qual o valor destinado ao Centro ou Departamento no Orçamento Anual para 2003?

25) O Valor destinado ao Centro ou Departamento é suficiente para cobrir:

- a) Todos os gastos correntes e de capital;
- b) Apenas os gastos correntes;
- c) Apenas os gastos de capital;
- d) Parte dos gastos correntes e de capital;
- e) Além dos gastos correntes, algum projeto que tenha sido considerado como prioritário.

26) Qual deveria ser o critério de alocação dos recursos pelos Departamentos e Centros?

- a) Pela titulação do corpo docente;
- b) Pelo número de alunos;
- c) Por índices de ponderação que considerasse alunos, titulação e outros critérios;
- d) Pela produção científica e número de alunos formados;
- e) Outro critério.

27) Qual foi participação do Centro ou Departamento na votação da proposta de orçamento anual?

- a) Total com direito a voto;
- b) Total sem direito a voto;
- c) Parcial com direito a voto;
- d) Parcial sem direito a voto;
- e) Não participou nem votou

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

28) Na sua opinião seria possível e viável introduzir o modelo de Orçamento-participativo para elaboração do Orçamento Anual da UFPE?

() SIM

() NÃO

29) Caso afirmativo poderia justificar as vantagens do modelo do Orçamento-participativo e quais os critérios de participação?

30) Caso negativo poderia justificar as desvantagens do modelo do Orçamento-participativo?

31) Caso fosse adotado o modelo do Orçamento-participativo na UFPE, quais os níveis de participação dos órgãos, centros, departamentos, coordenações e comunidade acadêmica?

- () Todos deveriam participar na definição das prioridades;
- () A participação deveria ser apenas no nível das Pró-Reitorias;
- () A participação deveria incluir até o nível de Centros;
- () A participação deveria incluir até o nível de Departamentos;
- () A participação deveria incluir até o nível de Coordenação dos Cursos;
- () A participação deveria incluir até o nível unidades e corpo docente;
- () A participação deveria incluir até o nível do corpo docente, funcionários e alunos;
- () todos deveriam participar com níveis de responsabilidade diferentes.

32) Que sugestões você daria para implantar o modelo do Orçamento-participativo na UFPE?

TRANSPARÊNCIA DO ORÇAMENTO

33) Qual o nível de transparência que você acredita ser o ideal para conhecimento, divulgação e participação do orçamento da UFPE?

- a) Restrito aos órgãos de administração;
- b) Restrito aos Centros e Departamentos;
- c) Aberto a toda comunidade acadêmica;
- d) Através de Relatórios Mensais ou Periódicos de Execução;
- e) Não deveria ser divulgado

ANEXO I - REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO-PARTICIPATIVO DE RECIFE

REGIMENTO INTERNO

DECRETO Nº 19.268 DE 17 DE ABRIL DE 2002

EMENTA:Dispõe sobre a estrutura organizacional e regulamentação do Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público - COP e dos Fóruns de delegados (as) do Programa de Orçamento Participativo, funcionamento interno destes, e ainda sobre critérios de eleição dos (as) conselheiros(as) e delegados (as).

O PREFEITO DO RECIFE, nos termos do art. 54, inciso IV, da Lei Orgânica do Município do Recife, do contido no art. 50, da Lei no 16.662, publicada no DOM de 19 de junho de 2001, e,

CONSIDERANDO, a implantação do Projeto de Democratização e Elaboração Participativa do Orçamento Público local,

CONSIDERANDO, o disposto no Capítulo II da Lei Orgânica do Município, sobre a formulação de políticas de ação pública que ampliem a participação popular no âmbito da Administração Municipal,

CONSIDERANDO, o que dispõe a alínea "f" do Art. 4º da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual fundamenta os princípios acima mencionados,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Dos Fóruns de delegados (as), Composição, Eleição e Posse

Art. 1º. Os Fóruns de delegados (as) do Orçamento Participativo são instâncias de participação da sociedade civil, em nível de cada microrregião da cidade e temáticas, tendo por finalidades coordenar e fiscalizar, em sua área de atuação a execução do plano de investimentos e das políticas públicas desenvolvidas no âmbito da gestão municipal.

Art. 2º. Compõem os Fóruns de delegados (as) os cidadãos maiores de 16 anos, participantes das Plenárias Regionais, Temáticas e reuniões Intermediárias eleitos(as) para representar a comunidade no processo de Orçamento Participativo.

Art. 3º. Não poderão ser delegados(as) do Orçamento Participativo os(as) detentores(as) de mandato eletivo no poder público, ocupantes de cargo em comissão nos Poderes Executivo e Legislativo, do Município.

Parágrafo Único. Os(As) delegados(as) não receberão qualquer espécie de remuneração e/ou gratificação pelo poder público, no exercício do mandato.

Art. 4º. Só poderá ser exercido o mandato de delegado(a), em apenas uma microrregião ou uma temática.

Parágrafo Único. A (O) cidadã (o) eleita(o) delegada(o), que não tomar posse em até 30 (trinta) dias após a reunião do Fórum convocada para tal fim, sem justificativa à coordenação, terá o cargo declarado vago.

Art. 5º. O mandato dos (as) delegados (as) é de um ano, podendo haver reeleições.

CAPÍTULO II

Das Competências dos Fóruns de delegados(as)

Art. 6º. Aos Fóruns de delegados (as) compete:

I - eleger e revogar o mandato da Coordenação e dos membros do Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público - COP;

II - apoiar os(as) conselheiros(as) e atuar na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público - COP;

III - acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;

IV - discutir e propor sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO;

V - discutir e propor sobre as matrizes da Lei do Orçamento Anual - LOA;

VI - eleger as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e de Programas;

VII - votar as propostas de pauta das reuniões do Fórum;

VIII -discutir e propor sobre as alterações do Plano Plurianual - PPA, propostas pelo Governo;

IX - acompanhar a execução das políticas públicas desenvolvidas no âmbito municipal, de interesse do Fórum.

CAPÍTULO III

Da Organização Interna dos Fóruns

Art. 7º. Os Fóruns de delegados(as) terão a seguinte organização interna:

I - Coordenação;

II - Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e de Programas;

III - Delegados(as);

IV - Comissão de Ética, a qual será regulamentada, por meio de resolução do COP .

Seção I

Da Coordenação

Art. 8º. Cada Fórum de delegados(as) terá uma coordenação, a qual será composta por um membro da Administração Municipal sem direito a voto, e dois delegados(as) das microrregiões ou temáticas.

§ 1º O (A) representante da Administração Municipal na coordenação de cada Fórum Regional será o (a) coordenador (a) de microrregião da Secretaria de Orçamento Participativo.

§ 2º O (A) representante da Administração Municipal na Coordenação de cada Fórum Temático será um membro da Secretaria afim, designado (a) para esta função.

Art. 9º. Competem às Coordenações dos Fóruns:

I - coordenar e planejar as atividades do Fórum;

II - convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Fórum;

III - convocar os(as) delegados(as) para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do Fórum, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;

IV - agendar o comparecimento dos representantes dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir e para os seguintes casos abaixo:

a)apresentação ao Fórum da proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;

b)apresentação ao Fórum do Plano Plurianual do Governo em vigor ou a ser enviado à Câmara de Vereadores;

c)apresentação das Matrizes Orçamentárias e projeto de Lei do Orçamento Anual - LOA.

V - discutir e propor as pautas e o calendário das reuniões ordinárias;

VI - reunir-se em sessão ordinária, preferencialmente antes de cada reunião do Fórum;

VII - prestar contas ao Fórum de suas atividades mensalmente;

VIII - coordenar o processo de eleição dos(as) substitutos(as) dos coordenadores(as), conselheiros(as) e delegados(as) que venham ter seus mandatos revogados, de acordo com os dispositivos deste regulamento no prazo de trinta dias após a destituição;

IX - reunir-se sempre que necessário com as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e Programas;

X - divulgar nas reuniões do Fórum, as atas das assembléias anteriores com as deliberações e encaminhamentos;

XI - mobilizar os(as) delegados(as) para acompanhar as votações na Câmara de Vereadores;

XII - propor políticas de formação e capacitação para o Fórum, e acompanhar as demais por meio do COP, da Prefeitura e de outras iniciativas afins;

XIII - conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regulamento.

Art. 10. Será substituído (a) o (a) delegado (a) da coordenação do Fórum que atingir 03 (três) faltas consecutivas ou 05 (cinco) alternadas, nas reuniões de coordenação, sem justificava por escrito para o Fórum no prazo máximo de 08(oito) dias.

Seção II

Das Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras e de Programas

Art. 11. Cada Fórum Regional criará uma comissão específica para tratar da fiscalização e acompanhamento da execução das obras, definidas no Plano de Investimento para cada região.

Parágrafo Único. As Comissões de Fiscalização e Acompanhamento das Obras e Programas, serão formadas por no mínimo 03(três) e no máximo 07(sete) componentes, os

quais incentivarão e apoiarão o funcionamento de grupos formados por cidadãos para acompanhar obras específicas.

Art. 12. Os Fóruns temáticos criarão comissões específicas para tratar da fiscalização e acompanhamento da execução dos programas escolhidos votados nas plenárias temáticas do Orçamento Participativo.

Parágrafo Único. As comissões de que trata o artigo 12, poderão ser formadas para fiscalizar 01 (um) ou mais programas, o que ficará a critério do respectivo Fórum.

Art. 13. As comissões regionais e temáticas serão formadas apenas por delegados(as) do Orçamento Participativo, eleitos(as) pelos respectivos Fóruns.

Parágrafo Único. O prazo de funcionamento de cada comissão coincide com o período do mandato dos(as) delegados(as).

Art. 14. As comissões de Fiscalização e Acompanhamento das Obras e dos Programas manterão as informações atualizadas junto aos seus Fóruns, sobre o trabalho por elas desempenhadas.

Seção III

Dos (as) Delegados (as)

Subseção I

Dos Direitos

Art. 15. São direitos dos (as) delegados (as):

- I - votar e ser votado(a) em eleições de representação do Fórum;
- II - participar com direito a voz e voto, nas reuniões da sua microrregião ou temática;
- III - discutir e propor alterações sobre este regulamento;
- IV - exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelas instâncias de deliberação do Orçamento Participativo;
- V - assinar a ata de presença até 30(trinta) minutos após o início da reunião;
- VI - serem informados sobre toda e qualquer deliberação do COP e da Coordenação do Fórum.

Subseção II

Dos Deveres

Art. 16. São deveres dos (as) delegados (as):

- I - comparecer a todas as reuniões, plenárias e assembléias, convocadas pelo Fórum;
- II - informar à organização social que o(a) elegeu, sobre as suas atividades desenvolvidas no Fórum;
- III - assistir aos seminários e ciclos de capacitação, visando sua qualificação no conhecimento do ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;
- IV - informar à Coordenação do Fórum com antecedência quando de sua ausência em alguma reunião ou assembléia;
- V - cumprir e fazer cumprir as resoluções e decisões tomadas pelas instâncias de deliberação do OP, e deste regulamento.

Subseção III

Da Perda do Mandato, renúncia e revogação

Art. 17. O (A) delegado (a) terá seu mandato revogado por deliberação de 2/3 (dois terços) dos presentes, do seu respectivo Fórum Regional ou Temático, em reunião convocada especificamente para este fim, com prazo mínimo de 15 (quinze) dias de antecedência, garantindo o quorum mínimo de metade mais um dos(as) delegados(as), assegurando o direito a ampla defesa, quando do descumprimento às disposições constantes neste regulamento.

§ 1º. O (A) delegado(a) que ausentar-se por 03 (três) reuniões consecutivas ou 05 (cinco) alternadas, sem justificativa, terá seu mandato automaticamente revogado.

§ 2º. A justificativa para faltas às reuniões dos Fóruns, deverá ser por licença médica ou fato relevante impeditivo da presença do(a) delegado(a), e terá que ser encaminhada por escrito à Coordenação do Fórum, no prazo de uma semana, a contar do cometimento daquelas.

§ 3º. A coordenação remeterá a justificativa para apreciação da Plenária do Fórum, o que constará em ata de reunião.

§ 4º. O (A) delegado (a) que tiver o mandato revogado ou que tenha renunciado será substituído (a) pelo (a) candidato (a) não eleito (a), de votação imediatamente inferior, na respectiva plenária da organização social a qual concorreu, assim sucessivamente até o

preenchimento da vaga, caso seja necessário, convocar-se-á outra Plenária Intermediária com as mesmas pessoas presentes a primeira, para eleger os (as) novos (as) delegados (as).

§ 5º. A renúncia deverá ser redigida pelo(a) delegado(a), a qual deverá ser entregue à coordenação do Fórum, ou expressa em ata, devendo ser assinadas pelo(a) delegado(a) renunciante.

CAPÍTULO IV

Das Reuniões dos Fóruns de Delegados(as)

Art. 18. Os Fóruns de delegados (as) reunir-se-ão mensalmente e em caráter extraordinário quando necessário.

§ 1º. Para instalação de qualquer reunião dos Fóruns é necessário quorum mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) do total de delegados (as), das respectivas regiões e temáticas.

§ 2º. As resoluções ordinárias serão deliberadas por 50%(cinquenta por cento) mais um dos membros do Fórum.

§ 3º. As resoluções aprovadas serão encaminhadas por escrito ao COP, a título de informação ou referendo.

§ 4º. É necessário quorum especial de 2/3 (dois terços) dos membros do respectivo Fórum, para aprovar propostas de emendas a este regulamento, as quais serão acatadas ou não pelo COP, em processo de votação e submetidas ao Chefe do Executivo.

Art. 19. As reuniões dos Fóruns são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos(as) delegados(as), conselheiros(as), coordenadores(as), dos cidadãos comuns e representantes do Município do Recife, sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

§ 1º. O (A) delegado (a) deve assinar a ata de presença até 30 (trinta) minutos após o início da reunião do Fórum.

§ 2º. Ao término das reuniões, será feita chamada nominal dos (as) delegados (as), e os (as) que se ausentarem durante estas, serão declarados (as) faltosos (as).

Art. 20. Nos momentos das deliberações terão direito a voto apenas os (as) delegados (as) do Orçamento Participativo - OP do respectivo Fórum.

CAPÍTULO V

Do Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público, Finalidade, Composição e Atribuições

Art. 21. O Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público - COP é uma instância de participação direta da sociedade civil, de caráter deliberativo, que tem por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias atinentes ao Orçamento do Município do Recife.

Art. 22. O Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público - COP será composto da seguinte forma: I - 02(dois) membros titulares e 02 (dois) suplentes eleitos em cada uma das 18 (dezoito) microrregiões do Município;

II - 01(um) membro titular e 01(um) suplente eleitos em cada uma das 07(sete) Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo;

III - 01 (um) membro e 01 (um) suplente de cada um dos Conselhos Setoriais existentes, e os posteriormente criados pelo Poder Público Municipal;

IV - 02 (dois) membros titulares e 02 (dois) suplentes do Fórum do PREZEIS;

V - 03 (três) membros titulares e 03 (três) suplentes do Executivo Municipal das seguintes Secretarias:

a) 01(um) representante e 01(um) suplente da Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã - SOPGC;

b) 01(um) representante e 01(um) suplente da Secretaria de Planejamento Urbanismo e Meio Ambiente - SEPLAM;

c) 01 (um) representante e 01 (um) suplente da Secretaria de Finanças - SEFIN.

§ 1º - Os (As) conselheiros (as) indicados(as) pelos Conselhos Setoriais e pelo Fórum do PREZEIS não podem ser os representantes do Executivo Municipal.

§ 2º - Os representantes do Poder Público Municipal, serão indicados pelo Prefeito, não tendo direito a voto.

Art. 23. Os(As) conselheiros(as) das microrregiões, dos Fóruns temáticos e coordenadores(as), serão eleitos(as) nos Fóruns respectivos de delegados(as), organizados pela Administração Municipal.

§ 1º Os (As) conselheiros(as) das microrregiões e Fóruns temáticos serão eleitos(as) através de votação individual dos(as) delegados(as), em cédula própria depositada na urna.

§ 2º Serão eleitos(as) conselheiros(as) os 02(dois) delegados mais votados, sendo estes membros efetivos, e os 02(dois) seguintes, que obtiveram votação imediatamente inferior, pela ordem decrescente, serão suplentes, cabendo aos(as) delegados(as) votar nos(as) candidatos(as) entre eles(as).

§ 3º Para todos os efeitos deste regulamento, os(as) conselheiros(as) eleitos(as) continuam sendo delegados(as), gozando dos direitos, e submetidos aos deveres estabelecidos neste regulamento, reservados àqueles.

Art. 24. Os(As) Conselheiros(as) do Fórum do Prezeis e dos Conselhos Setoriais citados no artigo 22, serão apresentados(as) por escrito à coordenação do COP, em reunião específica convocada para este fim.

Art. 25. Não poderão ser conselheiros (as) titulares ou suplentes:

I - aqueles (as) que já tiverem assento em outros Conselhos, com exceção dos(as) indicados(as) pelos Conselhos Setoriais Municipais;

II - os (as) que forem detentores(as) de mandato eletivo no poder público, ocupantes de cargos em comissão nos Poderes Executivo e Legislativo, no âmbito municipal, exceto os indicados pelo Prefeito.

Parágrafo único. O (A) conselheiro (a) só poderá representar um único Fórum, vedada acumulação de mais de uma representação.

Art. 26. O mandato dos (as) conselheiros (as) das microrregiões, plenárias temáticas, Conselhos Setoriais e do Fórum do Prezeis, será de 01(um) ano, podendo haver uma reeleição consecutiva.

§ 1º. O mandato dos (as) conselheiros (as) empossados(as) em 31/08/2001, será mantido até a data de nova eleição, a qual será realizada no corrente ano.

§ 2º. Os (As) conselheiros (as) das Regiões ou das Temáticas serão eleitos na Assembléia do Fórum de delegados (as), ou de maneira extraordinária, pelo Fórum da região ou temática quando houver vacância do cargo.

Art. 27. O Executivo Municipal providenciará a Infra-estrutura e condições necessárias ao funcionamento do Conselho, além disso disponibilizará aos (as) conselheiros (as) cursos de qualificação técnica em área orçamentária, consultas a todas as informações relativas ao Orçamento do Município do Recife, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos, com a posição atualizada.

CAPÍTULO VI

Das Competências do COP

Art. 28. Ao Conselho Municipal de Gestão Democrático do Orçamento Público - COP compete:

I - apreciar, emitir resoluções, posicionando-se favoravelmente ou não, para alterar no todo ou em parte:

a) a proposta do Governo para a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;

b) a proposta de Orçamento Anual, que será apresentada pelo Executivo, antes de ser enviado a Câmara de Vereadores, em conformidade com o processo de discussão do Orçamento Participativo - OP;

d) a proposta do Plano de Investimentos, em conformidade com o processo de discussão do OP;

e) a proposta e aspectos da política tributária e da arrecadação a ser implementada pelo Executivo Municipal.

II - avaliar e divulgar a situação das demandas contidas no Plano de Investimentos do ano anterior, executadas, e em andamento, os prazos de conclusão das obras licitadas e não realizadas, a partir das informações prestadas pelo Município;

III - acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas, investimentos ou alterações no planejamento;

IV - opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia e o regimento interno adequados para o processo de discussão e definição da peça Orçamentária e do plano de investimentos, para o exercício seguinte;

V - solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos(as) conselheiros(as), fundamentalmente em questões, cujo o nível técnico e de complexidade são elevados;

VI - eleger 08 (oito) conselheiros(as) titulares, para comporem a Coordenação do COP, sendo 04(quatro) titulares e 04(quatro) suplentes, somados aos membros indicados pelo Executivo Municipal;

VII - indicar conselheiros(as), como representantes em outros Conselhos e/ou Comissões em âmbito Municipal, Estadual ou Federal, devendo estes(as) consultar a Coordenação do Conselho sobre as propostas a serem discutidas;

VIII - apreciar recurso de votação, desde que seja apresentado por escrito à Coordenação do COP e com a presença das partes envolvidas;

IX - organizar seminários de capacitação dos(as) Delegados(as) e Conselheiros(as), sobre Orçamento Público, Critérios Gerais, Regionais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação.

X - apreciar, emitir opinião e deliberar sobre a política tributária e de arrecadação do Poder Público Municipal;

XI - acompanhar a tramitação, na Câmara de Vereadores, dos projetos e das leis orçamentárias do Município.

CAPÍTULO VII

Das Reuniões e Deliberações

Art. 29. O Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público reunir-se-á ordinariamente duas vezes por mês e em caráter extraordinário quando necessário.

Art. 30. As reuniões do Conselho são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos (as) conselheiros (as) titulares e suplentes.

Parágrafo único. O Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público poderá deliberar por conceder o direito à voz a outros cidadãos presentes, através de votação específica na reunião em curso.

Art. 31. Nos momentos das deliberações terão direito a voto apenas os(as) conselheiros(as) titulares ou os(as) suplentes no exercício da titularidade.

Art. 32. Para instalação de qualquer reunião do COP é necessário o quorum mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) do total de conselheiros(as) titulares.

§ 1º Após a instalação do COP, a sua primeira reunião, definirá em Resolução, a dinâmica do seu funcionamento, e demais previsões que se fizerem necessárias, respeitando-se o disposto neste regulamento.

§ 2º As resoluções ordinárias do Conselho, serão deliberadas por 50% (cinquenta por cento) mais um dos membros deste.

§ 3º As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

§ 4º Vetada a resolução, a matéria retorna ao Conselho para nova apreciação ou votação.

§ 5º É necessário quorum especial de 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho para:

- a) propor alterações neste regulamento;
- b) rejeição ao veto do Executivo Municipal sobre resoluções do Conselho;
- c) propor alterações em projetos de leis, decretos e demais normas, atinentes a legislação de matéria tributária e orçamentária.

CAPÍTULO VIII

Da Organização Interna do COP

Art. 33. O COP terá a seguinte organização interna :

- I - Coordenação;
- II - Secretaria Executiva;
- III - Conselheiros (as).

Seção I

Da Coordenação

Art.34. O Conselho Municipal da Gestão Democrática do Orçamento Público terá uma Coordenação composta pelos membros representantes do Executivo Municipal, na forma do inciso V do art. 2º, e 08 (oito) conselheiros (as), sendo 04(quatro) titulares e 04 (quatro) suplentes, eleitos na plenária do Conselho.

Art. 35. À Coordenação do COP compete :

- I - convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho;
- II - convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades deste, dando-lhes conhecimento prévio da pauta a ser discutida;
- III - agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;

IV - apresentar para apreciação do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;

V - apresentar ao Conselho o Plano Plurianual do Governo em vigor ou a ser enviado à Câmara de Vereadores;

VI - apresentar para apreciação do Conselho a proposta de política tributária a arrecadação do Poder Público Municipal;

VII - apresentar para apreciação do Conselho a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça Orçamentária, das obras e atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio;

VII - encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho;

VIII - coordenar e planejar as atividades do Conselho;

IX - discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15(quinze) dias;

X - reunir-se em sessão ordinária, uma vez por semana;

XI - prestar contas ao Conselho de suas atividades, mensalmente;

XII - informar ao Conselho, às coordenações regionais ou temáticas, quando estas não se fizerem representadas pelos(as) conselheiros(as), titulares e suplentes;

XIII - informar ao Conselho, aos Fóruns microrregionais e/ou temáticos, quando os(as) conselheiros(as), de maneira individual ausentarem-se;

XIV - organizar Seminário anual sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão do Conselho, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos (as) conselheiros (as) e delegados (as);

XV - discutir e apresentar propostas de solução para assuntos que envolvam duas ou mais regiões;

XVI - constituir comissão especial, que irá acompanhar de forma sempre atualizada a real carência de cada região.

XVII - conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regulamento;

Parágrafo único. A coordenação das reuniões do Conselho deverá ser efetuada em alternância, entre os representantes do Executivo e os (as) conselheiros (as) eleitos (as) nas plenárias para Coordenação.

Art. 36. A Coordenação do COP, deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder ao estudo da peça

Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como, o cronograma de trabalho.

§ 1º. Após as reuniões da Coordenação do COP a mesma deverá divulgar na próxima reunião do COP, a ata da reunião com as deliberações e encaminhamentos e distribuir a todos (as) conselheiros (as).

§ 2º. Será substituído (a) o (a) conselheiro (a) da Coordenação do COP que atingir 03 (três) faltas consecutivas ou 05 (cinco) alternadas, podendo o mesmo justificar até 04 (quatro) faltas, com aval da plenária do Conselho.

Seção II

Da Secretaria Executiva

Art. 37. A Secretaria Executiva do COP será mantida pela Administração Municipal, e exercida por um membro da Secretaria do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, sem direito a voto, com as seguintes atribuições :

I - elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos(as) conselheiros(as);

II - realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando à Coordenação do COP mensalmente, para análise e providências;

III - organizar o cadastro dos(as) conselheiros(as);

IV - organizar e manter toda a documentação e informações sobre o Conselho, proporcionando livre acesso aos(as) conselheiros(as);

V - informar as Coordenações dos Fóruns, daqueles(as) conselheiros(as) ausentes, por 03(três) vezes consecutivas ou 05(cinco) alternadas, às reuniões plenárias.

Parágrafo único. As coordenações das microrregiões e temáticas deverão, entregar a relação de seus (as) delegados (as) empossados (as), até o 5º (quinto) dia útil do término das reuniões dos Fóruns, de que trata o Parágrafo Único do Art. 4º deste Decreto, para cadastramento da Secretaria Executiva.

Seção III

Dos (as) Conselheiros (as)

Subseção I

Dos Direitos

Art. 38. São direitos dos (as) conselheiros (as):

- I - votar e ser votado (a) em eleições de representação do Conselho;
- II - participar com direito a voz e voto nas rodadas e reuniões da sua microrregião ou temática;
- III - exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho.

Subseção II

Dos Deveres

Art.39. São deveres dos(as) conselheiros(as) :

- I - conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente regulamento;
- II - comparecer a todas às reuniões, plenárias e assembléias convocadas pelo Conselho, Fóruns regionais e temáticos;
- III - prestar informações sobre o processo de discussão no Conselho, sempre que solicitado pelo respectivo Fórum que representa;
- IV - assistir aos Seminários do COP visando sua qualificação no conhecimento do ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;
- V - informar a Coordenação do Conselho com antecedência quando de sua ausência de alguma reunião ou assembléia;
- VI - comprometer-se a não alterar posteriormente, as decisões anteriores da comunidade no processo das prioridades da cidade, a não ser por justificativa técnica, financeira ou legal depois de efetuada a análise pelos órgãos competentes.

Parágrafo único. Nas reuniões do Conselho no prazo de até 30 (trinta) minutos após o início efetivo destas, e em quaisquer atividades do Conselho, o (a) suplente do (a) conselheiro (a) faltoso (a), assumirá automaticamente com direito a voz e voto.

Subseção III

Da Perda Do Mandato dos (as) Conselheiros (as)

Art. 40. Os (As) Conselheiros(as) perderão seus mandatos nos seguintes casos :

I - por deliberação de 2/3 (dois terços) dos presentes no Fórum de delegados(as) Regional ou Temático do Orçamento Participativo, garantindo o quorum mínimo de metade mais um dos(as) delegados(as) eleitos, com direito a ampla defesa;

II - o (a) conselheiro(a) titular e/ou o suplente, no exercício da representação, que se ausentar das reuniões do Conselho por 03 (três) reuniões consecutivas ou 05 (cinco) alternadas sem justificativa terá seu mandato revogado, e sendo substituído(a) pelo(a) suplente, não havendo suplentes para substituí-lo(a), será realizada assembléia da região ou temática, convocada para eleger novos(as) representantes;

III - a região, temática e entidade que não se fizer presente pelos(as) conselheiros(as) titulares ou suplentes em 03 (três) reuniões consecutivas ou (05) cinco alternadas, deverá realizar nova escolha de conselheiros(as) titulares e suplentes, em assembléia geral, convocada pelo Conselho, através da Coordenação do COP;

IV - a justificativa para as ausências dos(as) conselheiros(as), serão por escrito, dirigida à Coordenação do COP, para sua apreciação, e o prazo para apresentação é de uma semana, a contar da falta.

CAPÍTULO IX

Das Disposições Finais

Art. 41. Os casos omissos a este Regulamento deverão ser encaminhado à Coordenação do COP, por escrito.

Art. 42. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos a 31 de agosto de 2001.

Palácio Antônio Farias , 17 de abril de 2002.

JOÃO PAULO

Prefeito do Recife

JOÃO DA COSTA BEZERRA FILHO

Secretário do Orçamento Participativo e Gestão Cidadã

BRUNO ARIOSTO

Secretário de Assuntos Jurídicos

ANEXO II - PROGRAMAS DO PPA

• Programa 01: Reestruturação do Ensino

Objetivo:

Otimizar o esforço acadêmico através do estímulo da ação multidisciplinar e do equilíbrio entre a formação global e a específica, possibilitando a flexibilização curricular, a mobilidade estudantil, a interiorização, a racionalização da oferta em função da demanda social e a diversificação do ensino.

Subprogramas:

- 1.1 Atualização e flexibilização de currículos e programas
- 1.2 Expansão e diversificação da oferta de cursos e vagas
- 1.3 Melhoria do ensino

Ações:

- a) Implementar as diretrizes curriculares dos cursos de graduação;
- b) Implantar a diversificação do ensino, através da oferta dos cursos sequenciais e dos mestrados profissionais, incorporando as novas tecnologias através do ensino a distância;
- c) Ampliar a incorporação de atividades de extensão, pesquisa, docência e empreendedorismo na grade curricular formal do aluno;
- d) Criar e incentivar mecanismos de mobilidade estudantil em parceria com Universidades brasileiras e estrangeiras;
- e) Consolidar o programa de avaliação do ensino;
- f) Otimizar o tempo de diplomação e titulação e reduzir o nível de evasão discente;
- g) Aperfeiçoar e ampliar os programas de fomento às atividades acadêmicas;
- h) Aperfeiçoar a política de apoio estudantil;
- i) Aperfeiçoar os processos seletivos de ingresso;
- j) Incentivar o desenvolvimento de atividades discentes nos órgãos suplementares, com ênfase no Hospital das Clínicas;
- k) Estimular a publicação de textos didáticos e softwares educativos;
- l) Reestruturar cursos insatisfatoriamente avaliados, através de diagnóstico e projetos de recuperação de cursos.

- m) Melhorar o sistema de orientação, oferecendo oportunidade de estudo a alunos que necessitem de recuperação ou reforço, para otimizar seu rendimento acadêmico.

Indicadores:

- a) Número de atividades eletivas previstas na grade curricular;
- b) Número de cursos reestruturados e de novos cursos oferecidos;
- c) Número de disciplinas oferecidas e carga horária adicional dos cursos de graduação, seqüenciais, especialização, mestrado e doutorado;
- d) Taxas de evasão e de diplomação;
- e) Indicadores de avaliação de cursos: CAPES, SESu/MEC;
- f) Número de alunos da instituição que estudam em outras Universidades brasileiras ou estrangeiras;
- g) Número de bolsas e programas de fomento;
- h) Número de alunos que desenvolvem atividades em órgãos suplementares;
- i) Número de textos didáticos publicados e de softwares educativos produzidos;
- j) Número de alunos ingressantes;
- k) Número de cursos recuperados.

• Programa 02: Gestão e Desenvolvimento da Pesquisa

Objetivo:

Promover uma melhor estruturação e ampliação dos grupos de pesquisa através de um planejamento, acompanhamento e avaliação de suas atividades, buscando uma maior integração com a sociedade e a implantação de uma política de proteção ao conhecimento gerado na Instituição.

Subprogramas:

- 2.1 Estruturação, consolidação e ampliação dos grupos de pesquisa
- 2.2 Inovação Tecnológica e Proteção ao Conhecimento

Ações:

- a) Identificar e viabilizar a estruturação de grupos de pesquisas;
- b) Avaliar as atividades desenvolvidas pelos grupos de pesquisa;
- c) Estimular os grupos de pesquisa a desenvolverem ações integradas com o ensino e a extensão em suas áreas temáticas;

- d) Estabelecer prioridades e áreas de competência para atender às políticas de desenvolvimento de C&T regional e nacional;
- e) Promover a melhoria da infra-estrutura de pesquisa de setores estratégicos para a UFPE.
- f) Articular com setores de financiamento a viabilização de apoio às pesquisas desenvolvidas na Instituição;
- g) Estabelecer mecanismos para a integração das atividades dos grupos de pesquisa com as demandas da sociedade, disponibilizando informações e prestações de serviços;
- h) Implantar uma política de proteção a propriedade intelectual, através da institucionalização da informação;
- i) Criar mecanismos para incentivar a inovação tecnológica e a geração de empreendimentos institucionais, em parceria com a sociedade.
- j) Apoiar a divulgação e a socialização da produção científica, tecnológica, artística e cultural dos professores, pesquisadores e alunos.

Indicadores:

- a) Número de grupos existentes e criados;
- b) Número de publicações científicas, tecnológicas, artísticas e culturais dos grupos de pesquisa;
- c) Índice de participação de professores e alunos nos grupos de pesquisa;
- d) Número de projetos e recursos aprovados pelos grupos de pesquisa;
- e) Número de professores e alunos envolvidos em cooperação científica no País e no exterior;
- f) Número de produtos e patentes desenvolvidos pelos grupos de pesquisa;
- g) Número de empresas incubadas e de pré-incubadoras para a prática do empreendedorismo, instaladas na Instituição;
- h) Percentual dos recursos aprovados para a UFPE nos Fundos Setoriais e Programas Especiais do MCT associados às pesquisas estratégicas da Instituição.

• Programa 03: Intercâmbio e Cooperação Internacional

Objetivo:

Promover o intercâmbio e a cooperação com Universidades estrangeiras, para uma maior atuação acadêmica da UFPE no cenário internacional.

Ações:

- a) Dar continuidade a avaliação internacional da UFPE, pela Comissão da Associação de Universidades Européias;
- b) Promover a visita de dirigentes de Universidades estrangeiras;
- c) Instituir grupo de trabalho de cooperação internacional;
- d) Manter o convênio Don Mazza para os alunos residentes das casas universitárias;
- e) Ampliar o número de convênios de cooperação internacional;
- f) Ampliar o programa de mobilidade internacional de estudantes e professores;
- g) Implantar cursos compartilhados com Universidades estrangeiras e manter redes de meio ambiente (Luso-Brasileira e EULA-ALPHA);
- h) Cadastrar os grupos de pesquisa da UFPE que mantêm cooperação formal com grupos internacionais;
- i) Participar de eventos de associações internacionais de Universidades;
- j) Promover, na UFPE, eventos com entidades internacionais.

Indicadores:

- a) Número de relatórios das avaliações internacionais;
- b) Número de convênios com Universidades estrangeiras;
- c) Número de dirigentes estrangeiros que visitam a UFPE;
- d) Número de alunos de graduação da UFPE que participam de intercâmbio internacional;
- e) Número de alunos estrangeiros que estudam na UFPE;
- f) Número de cursos compartilhados com Universidades estrangeiras;
- g) Número de grupos de pesquisa da UFPE que cooperam formalmente com Universidades estrangeiras;
- h) Número de projetos institucionais bilaterais com agências internacionais e CAPES/ CnPq.

• Programa 04: Desenvolvimento da Extensão e Integração com a Sociedade

Objetivo:

Transferir e difundir o conhecimento produzido na instituição, através do envolvimento da comunidade acadêmica, em ações extensionistas, ampliando e consolidando a integração Universidade-sociedade.

Subprogramas:

- 4.1 Integração Universidade-Sociedade
- 4.2 Formação profissional contínua
- 4.3 Produção e desenvolvimento cultural

Ações:

- a) Implantar o projeto UFPE para Todos, no âmbito do Programa Universidade para Todos do Plano Nacional de Educação (PNE);
- b) Dar continuidade aos programas permanentes de extensão e aos projetos Vivendo o Campus, Verão no Campus, Domingo no Campus, Infocampus e Universidade Aberta da Terceira Idade;
- c) Apoiar e estruturar ações extensionistas de produção e desenvolvimento cultural, com ênfase no uso dos espaços culturais da Instituição;
- d) Aperfeiçoar e estruturar programas e cursos de capacitação profissional, que incorporem, quando possível, o uso de tecnologias de ensino a distância e veículos de comunicação (TV e rádios);
- e) Produzir programas de rádio e televisão que atendam aos interesses da sociedade, segundo os conceitos de canal público/educativo;
- f) Estimular a produção intelectual, através da editoração de textos e livros;
- g) Consolidar e desenvolver o uso da telemedicina no Hospital das Clínicas, através do treinamento de profissionais de Saúde e da assistência a pacientes em localidades remotas e do uso de tele-conferências para troca de informações e de imagens médicas;
- h) Implantar um sistema de acompanhamento e avaliação das atividades de extensão.

Indicadores:

- a) Número de alunos e professores envolvidos em atividades extensionistas;
- b) Número de pessoas e Instituições atendidas;

- c) Número de cursos realizados e certificados emitidos;
- d) Número de projetos culturais realizados;
- e) Número de parcerias e convênios associados às atividades extensionistas;
- f) Número de livros e textos publicados pela UFPE;
- g) Número de bolsas de extensão.

• Programa 05: Qualidade de Vida da Comunidade Universitária

Objetivo:

Melhorar a qualidade de vida da comunidade universitária, promovendo a auto-estima, a relação interpessoal e o bem-estar social, para facilitar o atendimento de realizações pessoais e profissionais.

Subprogramas:

- 5.1 Educação e Saúde para Todos
- 5.2 Viver Melhor

Ações:

- a) realizar pesquisas e avaliações periódicas sobre as percepções de qualidade de vida pela comunidade universitária;
- b) Ampliar e melhorar os serviços de prevenção e tratamento de saúde nos diversos núcleos institucionais de atendimento a comunidade (NASC, NAI, CEPASM), através de parcerias com entidades públicas e privadas;
- c) Buscar mecanismos que possam melhorar o acesso da comunidade aos serviços gerais de saúde nos hospitais públicos e privados;
- d) Incrementar o nível de lazer da comunidade, através da ampliação e modernização do Clube Universitário;
- e) Promover atividades artísticas e desportivas;
- f) Desenvolver ações que possibilitem a melhoria do bem-estar da comunidade, dando ênfase à creche universitária, em parceria com Instituições públicas;
- g) Promover ações que resultem numa maior participação dos servidores aposentados e de ex-alunos na vida universitária, com base no programa de Consultoria Sênior.

Indicadores:

- a) Número de alunos, funcionários e professores atendidos e envolvidos nos diferentes projetos e programas;
- b) Grau de satisfação da comunidade, aferido através de pesquisas;
- c) Nível de participação da comunidade nos eventos realizados.

• Programa 06: Gestão de Pessoas**Objetivo:**

Desenvolver o potencial humano e promover a formação contínua dos docentes, técnicos administrativos e gestores, estimulando a melhoria da produtividade e um maior comprometimento com a missão institucional.

Subprogramas:

- 6.1. Universidade do Servidor
- 6.2. Qualificação Docente
- 6.3. Dimensionamento de Pessoal
- 6.4. Diagnóstico de Desempenho Funcional

Ações:

- a) Desenvolver atividades de sensibilização e programas de formação e capacitação para gestores universitários;
- b) realizar e avaliar programas de capacitação e atualização para servidores;
- c) Viabilizar a escolarização contínua dos servidores, do ensino fundamental ao preparatório para a Universidade;
- d) realizar parcerias e convênios com entidades e instituições educacionais ;
- e) Capacitar o docente de forma permanente;
- f) Promover treinamento docente;
- g) realizar estudos para subsidiar a criação de um modelo de dimensionamento de pessoal.
- h) Realizar o diagnóstico de desempenho funcional por Centro.

Indicadores:

- a) Número de servidores técnico-administrativos e gestores treinados;
- b) Grau de satisfação dos gestores quanto ao desempenho do servidor, após o treinamento;

- c) IQCD da Instituição;
- d) Número de docentes treinados em métodos e técnicas de ensino;
- e) Número de docentes treinados em EAD;
- f) Número de docentes com pontuação igual ou superior a 140 pontos no PRODOC;

• Programa 07: Melhoria da Infra-estrutura

Objetivo:

Definir e desenvolver ações para a melhoria da infra-estrutura de serviços básicos, prediais e de redes de informação e bibliotecas, a fim de assegurar a qualidade das atividades-fim oferecidas pela instituição.

Subprogramas:

- 7.1 Modernização, expansão e manutenção das redes de informação
- 7.2 Recuperação, manutenção e expansão da infra-estrutura predial
- 7.3 Otimização e modernização da infra-estrutura dos serviços básicos
- 7.4 Modernização e ampliação do acervo bibliográfico
- 7.5 Segurança no Campus

Ações:

- a) Manter atualizado o backbone do Campus e implantar as redes de capilaridade nas unidades;
- b) Consolidar e ampliar o acesso remoto e o parque de equipamentos de informática;
- c) Modernizar e ampliar o acervo bibliográfico e o sistema de informações das bibliotecas;
- d) Manter e modernizar os equipamentos laboratoriais e a infra-estrutura das salas de aula;
- e) Elaborar um plano de prioridades de recuperação, manutenção e expansão da infra-estrutura predial, incluindo a formação de gestores prediais, vinculado às necessidades das atividades fins;
- f) Implantar estações de tratamento de água e esgotos;
- g) Ampliar os programas de combate ao desperdício de energia, água e telefonia em parceria com Instituições públicas e privadas;

- h) Atualizar o plano diretor físico e os projetos de urbanização e paisagismo do Campus;
- i) Modernizar o sistema viário e de segurança do Campus.

Indicadores:

- a) Grau de satisfação da comunidade, aferido através de questionários de opinião sobre os serviços oferecidos e a infra-estrutura disponível;
- b) Custos dos serviços oferecidos;
- c) Incremento no Número de computadores, programas computacionais, acessos, livros e periódicos adquiridos;
- d) Relação aluno/livro, aluno/computador e aluno/acesso a rede;
- e) Evolução da área física recuperada, ampliada e construída, com ênfase nas salas de aula e instalações laboratoriais;
- f) Economia de Kwh em troca de lâmpadas e no uso do sistema de refrigeração;
- g) Relação kwh/Número de consumidores (alunos, professores e funcionários técnico-administrativos);
- h) Relação m³ de água/usuário;
- i) Determinação físico-química e bacteriológica da água consumida;
- j) DQO (demanda química de oxigênio), DBO (demanda bioquímica de oxigênio) e CF (coliformes fecais) da água do riacho Cavouco;
- k) Km de rede de fibra ótica;
- l) Número de pontos de acesso à rede de fibra ótica instalados;
- m) Tempo de resposta dos dados recebidos e enviados pela rede de informações computacionais;
- n) Número de acessos de consulta bibliográfica aos sistemas automatizados.

• Programa 08: Modernização Administrativa e dos Sistemas de Informação e Comunicação

Objetivo:

Promover a modernização da instituição através da atualização das normas acadêmicas e administrativas, racionalizar despesas, aumentar e diversificar receitas, bem como reestruturar e atualizar os sistemas existentes e desenvolver novos sistemas de comunicação e informação.

Subprogramas:

- 8.1 Reestruturação do Sistema Institucional de Informação
- 8.2 Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Institucional
- 8.3 Racionalização de Processos Administrativos
- 8.4 Divulgação Interna e Externa
- 8.5 Tele-rádiodifusão

Ações:

- a) Realizar reformas no Estatuto, Regimento e nas Resoluções dos Conselhos Superiores e Departamentais;
- b) Desenvolver uma Cultura de Planejamento, através da execução de planos, plurianuais e anuais, da instituição e das suas unidades descentralizadas, com sistemas de controle de execução e de avaliação periódica de resultados;
- c) Aperfeiçoar o Modelo de Alocação de Recursos, tornando-o mais compatível com os custos e o desempenho do ensino, da pesquisa e da extensão;
- d) Desenvolver novos sistemas de informação gerencial para as áreas: acadêmica, administrativa, hospitalar e de bibliotecas;
- e) Estabelecer e manter um conjunto de indicadores institucionais para atendimento de diversas demandas externas (MEC, TCU e órgãos de estatísticas educacionais nacionais e internacionais) e internas, com destaque para as de planejamento, controle e avaliação;
- f) Regulamentar os procedimentos de prestação de serviços pela instituição, através de resolução normativa;
- g) Implantar sistemas de apuração e acompanhamento de custos de serviços e de contratos;
- h) Aperfeiçoar os procedimentos de compra direta de bens, serviços e obras, através da centralização e disponibilização de informações de preços oficialmente aferidos;
- i) Aperfeiçoar os procedimentos licitatórios de bens, serviços e obras, para garantir melhores preços, sem comprometimento de qualidade, legalidade e agilidade no processo de compra;
- j) Estabelecer normas de cessão de áreas institucionais, como cantinas, copiadoras e agências bancárias, para a venda de bens e serviços;

- k) Desenvolver estudos que detalhem o potencial de geração de recursos existentes na instituição, para garantir mais e melhores serviços para a sociedade;
- l) Consolidar e desenvolver o processo de avaliação institucional;
- m) Racionalizar o fluxo de procedimentos e processos administrativos.

Indicadores:

- a) Aprovação, nos Conselhos Superiores, das reformas administrativas e acadêmicas;
- b) Número de sistemas, sub-rotinas e módulos desenvolvidos e implantados;
- c) Aprovação de resoluções normativas de prestação de serviços e de cessão de áreas;
- d) Número de contratos reavaliados;
- e) Incremento do orçamento institucional através de outras fontes de recursos;
- f) Publicação de instruções normativas que regulamentem procedimentos de compras e de processos licitatórios de bens, serviços e obras;
- g) Elaboração do relatório de auto-avaliação e acompanhamento das avaliações externas;
- g) Redução do Número de dias na tramitação dos processos;
- h) Número de atividades estudadas e simplificadas;
- i) Índice de satisfação no atendimento das informações.